

# **INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA**



## **A GERAÇÃO DE CENÁRIOS NO PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES POLICIAIS UMA REFLEXÃO METODOLÓGICA**

**Autor: João Ricardo Dias de Sousa Carvalho (Comissário)**

**Orientador: Professor Doutor Pedro Borges Graça**

**Relatório Final – 2º Curso de Comando e Direção Policial**

**Lisboa, 20 de Junho de 2016**



*A padronização das decisões proporciona segurança nas expectativas, mas a outra face dessa segurança é o bloqueio da capacidade de aprendizagem colectiva. A simplificação das soluções reduz a capacidade de tratamento dos problemas.*

*(Innerarity, 2011, p. 83)*

## **Agradecimentos**

Ao Sr. Professor Doutor Pedro Borges Graça pela disponibilidade em orientar, mais uma vez, este discípulo e pelo ânimo dado para continuar a trilhar um percurso académico. Muito obrigado por tudo!

Ao Sr. Superintendente Fiães Fernandes, com o qual tenho o privilégio de esclarecer inúmeras dúvidas e de forçar a reflexão sobre vários aspetos da Inteligência Policial, as quais constituíram a génese deste relatório.

Aos meus camaradas do 2º Curso de Comando e Direção Policial, pelo espírito de entreaajuda que suavizou as dificuldades encontradas.

À minha família e amigos pela presença constante nos bons e maus momentos.

À Rosalie e à Laura pelo afeto, apoio, paciência e por tornarem todos os meus dias especiais.

Por fim, este relatório é dedicado a todos os elementos do Departamento de Informações Policiais, com quem tenho o prazer de trabalhar. Espero que o mesmo reflita o esforço e dedicação por vós evidenciado todos os dias.

## Resumo

A presente investigação visou abordar a temática da geração de cenários no contexto do planeamento de operações policiais.

A Inteligência Policial é vista como uma componente essencial no apoio ao processo de tomada de decisão e ao planeamento de operações policiais, em especial pela sua vertente prospetiva, centrada na avaliação das ameaças e riscos que possam colocar em causa as missões e atividades policiais.

As operações policiais de manutenção da ordem pública impõem especiais desafios ao decisor policial, pela sua complexidade e volatilidade contextuais em que normalmente se inserem. Assim, há que considerar opções contingentes para adequar, oportunamente, a atuação policial face ao evoluir dos acontecimentos, tendo por base uma avaliação prévia das principais ameaças e riscos.

A geração de cenários apresenta-se como uma mais-valia no âmbito da gestão dos riscos de segurança.

No seio da Polícia de Segurança Pública, o Departamento de Informações tem vindo a consolidar um processo metodológico de geração de cenários aplicado ao planeamento de operações policiais, cada vez mais sustentado do ponto de vista dos fundamentos da teoria prospetiva. A principal finalidade do presente relatório foi efetuar uma reflexão metodológica, quanto aos elementos fundamentais que permitem a sistematização teórica daquele processo.

**Palavras-chave:** Inteligência Policial; Planeamento Operacional; Ordem Pública; Gestão dos Riscos; Geração de Cenários.

## ***Abstract***

This research aimed to address the issue of scenarios generation in the planning of police operations.

The Police Intelligence is seen as an essential component in supporting the decision-making process and planning of police operations, especially for its prospective aspect, focused on the assessment of the threats and risks that might jeopardize the missions and police activities.

The police operations of public order maintenance impose special challenges to the police decision-maker, due to contextual complexity and volatility that usually fall. Thus, it must be considered contingent options to timely adjust the device police action against the evolution of events, based on a preliminary assessment of the main threats and risks.

The generation of scenarios is presented as an asset in the management of security risks.

Within the Public Security Police, the Police Intelligence Department has been consolidating a methodological process for generating scenarios applied to the planning of police operations, which is increasingly sustainable from the point of view of the fundamentals of prospective theory. The main purpose of this report was to make a methodological reflection on the key elements that allow the theoretical systematization of that process.

**Keywords:** Police Intelligence; Operational Planning; Risk Management; Scenario Generation.

# ÍNDICE

ÍNDICE DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	viii
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1.Temática .....	1
1.2.Contexto .....	3
1.3.Problemática .....	4
1.4.Objetivos .....	5
1.5.Hipóteses .....	5
1.6.Opções Metodológicas .....	6
1.7.Síntese dos Capítulos .....	8
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>A INTELIGÊNCIA POLICIAL E O PLANEMANENTO DE OPERAÇÕES POLICIAIS.....</b>	<b>9</b>
2.1. A inteligência Policial e o Processo de Decisão .....	9
2.2. A Inteligência Policial no Planeamento de Operações Policiais.....	11
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>A GERAÇÃO DE CENÁRIOS – ENQUADRAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
3.1. Os Cenários: Caracterização .....	16
3.2. Etapas Típicas da Geração de Cenários .....	20
3.2.1. Definição do Contexto e dos Objetivos .....	20
3.2.2. Análise de Percepções e Pressupostos .....	21
3.2.3. Identificação e Análise dos Elementos Essenciais .....	22
3.2.4. Construção dos Cenários .....	22
3.2.5. Análise das Implicações dos Cenários .....	23
3.2.6. Seleção e Monitorização de Indicadores: .....	23

## **CAPÍTULO 4**

### **A GERAÇÃO DE CENÁRIOS NO PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES POLICIAIS .....25**

- 4.1. A Teoria da Geração de Cenários Aplicadas ao Planeamento de Operações Policiais: Especificidades .....25
- 4.2. A Geração de Cenários na PSP: Análise Crítica .....28
- 4.3. Elementos Fundamentais da Geração de Cenários no Planeamento de Operações Policiais .....33

## **CAPÍTULO 5**

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....39**

### **BIBLIOGRAFIA.....41**

### **APÊNDICE 1 - CENÁRIOS DA CIMEIRA OTAN (19 e 20NOV2010).....45**

### **APÊNDICE 2 - CENÁRIOS DA MANIFESTAÇÃO DA CGTP (19OUT2013) .....51**

### **APÊNDICE 3 - CENÁRIOS DA MANIFESTAÇÃO DA CCP (06MAR2014) .....57**

### **ANEXO 1 - AUTORIZAÇÃO PARA CONSULTA DE DOCUMENTOS.....65**

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCP – Comissão Coordenadora Permanente dos Sindicatos e Associações dos Profissionais das Forças e Serviços de Segurança

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

DIP – Departamento de Informações Policiais

FHSC – *Foresight Horizon Scanning Centre*

GBN – *Global Business Network*

GODIAC – *Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*

INTELPOL – Inteligência Policial

OPMOP – Operações Policiais de Manutenção da Ordem Pública

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PSP – Polícia de Segurança Pública

RDS – *Royal Dutch Shell*

UNICRI-IPO – *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute - International Permanent Observatory*



# **CAPÍTULO 1**

## **INTRODUÇÃO**

### **1.1.TEMÁTICA**

No âmbito do Relatório Final do 2º Curso de Comando e Direção Policial optámos por abordar a temática da geração de cenários no contexto do planeamento de operações policiais.

A Inteligência Policial (INTELPOL) é uma componente essencial para o sucesso da atividade policial, tendo como objetivos principais “reduzir a incerteza inerente à decisão policial e promover abordagens proactivas aos problemas da criminalidade, ordem e segurança públicas (actuais e emergentes), bem como contribuir para o sucesso das operações policiais e para a segurança dos activos policiais” (Fernandes, 2014, p.165).

Por sua vez a prospetiva assume-se como uma disciplina que visa antever possibilidades de futuro, promovendo uma reflexão disciplinada, estruturada e abrangente, tendo como principais objetivos estimular a proatividade no processo de tomada de decisão, reduzir a ocorrências de surpresas, equacionar as potenciais consequências das opções decisórias, conferindo ao decisor o conhecimento que facilita a antevisão de adversidades sistémicas (relacionadas com dinâmicas ambientais) e ameaças (relacionadas com dinâmicas de hostilidade por parte de atores racionais) (Berger, 1964; Carvalho, 2015; Godet, 1993; Innerarity, 2011).

Os cenários<sup>1</sup> são um dos instrumentos emblemáticos da prospetiva, tradicionalmente associados ao planeamento estratégico, estando vocacionados para auxiliarem a tomada de decisão em contextos de elevada incerteza, tendo

---

<sup>1</sup> O termo “cenário” surge associado aos estudos estratégicos, em meados de 1950, no seio da *RAND Corporation*, como instrumento de auxílio à identificação de cursos de ação estratégica alternativos e análise das suas hipotéticas consequências, sendo atribuída a Herman Kahn a responsabilidade pela sua introdução (Bas, 2010). A notoriedade dos cenários foi especialmente evidenciada aquando da sua utilização pela empresa petrolífera *Royal Dutch Shell* (RDS), permitindo que esta tivesse respondido proativamente perante a crise do petróleo de 1973 (Schoemaker, 1995; Wack, 1985; Wulf, Meissner e Stubner, 2010).

por finalidades antever desenvolvimentos futuros alternativos e facilitar a definição de um conjunto opções decisórias<sup>2</sup> (Schwartz, 2007; Schoemaker, 1995; Wack, 1985).

No que respeita ao planeamento de operações policiais, tal como salienta Torres (2015a) é primordial encontrar um equilíbrio entre o fator de estabilidade dos procedimentos e a necessidade de flexibilidade de reconfiguração dos recursos e táticas para fazer face a eventuais alterações que possam ocorrer, sendo essencial, para garantir as condições críticas para o sucesso da missão, adotar uma lógica contingencial, baseada na geração de “cenários realistas com respostas ajustadas” (p.150), visando definir um conjunto de opções assentes no princípio das escolhas racionais.

No caso particular da PSP, o Departamento de Informações Policiais (DIP)<sup>3</sup> tem vindo a consolidar um processo de geração de cenários desde 2010, vocacionado para o apoio ao planeamento e ao processo de decisão policial no âmbito das operações policiais de manutenção da ordem pública<sup>4</sup> (OPMOP), sendo reconhecido internamente pela sua utilidade, encontrando também sustentação na doutrina internacional sobre gestão e planeamento de “Grandes Eventos” (Alves, 2015; Oliveira, 2015).

Assim, a finalidade da presente investigação foi efetuar um estudo teórico sobre a geração de cenários e, simultaneamente, um estudo exploratório sobre a sua prática no seio da PSP, visando uma reflexão metodológica consequente, pragmática e útil relativa ao processo da geração de cenários para apoio ao planeamento de OPMOP.

A justificação do tema prende-se com a tentativa de contribuir para a qualidade analítica da INTELPOL na PSP, no âmbito da área da Segurança e Ordem Públicas, a qual constitui um dos desígnios estratégicos da PSP e em que esta se tem destacado pelo elevado profissionalismo demonstrado, com reconhecimento no plano nacional e internacional. Por outro lado, a sua pertinência advém do

---

<sup>2</sup> O termo “planeamento estratégico” é aqui perspetivado em sentido lato, sendo entendido como um processo em que são definidos “(...) os propósitos globais da organização (a missão), os objectivos genéricos e a forma de os alcançar” (Teixeira, 2013).

<sup>3</sup> No âmbito da sua competência prevista na Portaria n.º 283/2008, de 29MAI, Art.º 5, alínea d).

<sup>4</sup> A manutenção da ordem pública pode ser entendida como a “(...) acção da força pública destinada a facilitar ou enfrentar eventos colectivos para assegurar que se realizam em ordem e segurança” (Oliveira, 2015, p.16).

facto de verificarmos, da pesquisa efetuada, que a geração de cenários é mencionada no âmbito do planeamento de operações policiais, porém, raramente são abordados os fundamentos e o processo metodológico específicos aos quais deve obedecer<sup>5</sup>.

## **1.2.CONTEXTO**

Quanto ao contexto de investigação, este centrou-se num primeiro plano na INTELPOL, essencialmente na tipologia da “Inteligência Prospetiva”, que tem por base “as avaliações das ameaças e dos riscos, das suas consequências, e dos possíveis resultados de cenários alternativos” (Fernandes, 2014, p.100).

De acordo com o tema da investigação, o objeto de estudo incidiu assim sobre o processo metodológico da geração de cenários no contexto do planeamento de OPMOP.

A geração de cenários consubstancia-se num “processo de sequência de etapas que contempla, cumulativamente, quer a construção dos cenários, quer a análise das suas consequências no âmbito da tomada de decisão estratégica e/ou da avaliação das opções estratégicas” (Carvalho, 2015).

Por seu turno, o planeamento é uma atividade estruturada que permite a definição de um plano de ação que, tendo em conta dado ambiente e objetivos, estabelece as condições necessárias, as etapas a percorrer e meios a empregar num dado espaço temporal, devendo ser encarado sem grande rigidez, atenta a possibilidade de realização de ajustamentos, os quais devem ser baseados em contingências previamente equacionadas (Ribeiro, 1998).

Relativamente às OPMOP, face à sua tipologia variada, optámos por delimitar a análise aos designados “Grandes Eventos” – eventos extraordinários ou únicos pela importância e prestígio que proporcionam ao Estado que o acolhe, com natureza variada e que envolvem multidões e altas entidades de relevo nacional ou internacional – e “Eventos Planeados” – eventos que não usufruem de um carácter extraordinário ou único como os grandes eventos e que pressupõem condições para a sua preparação e planeamento atempados (Oliveira, 2015).

---

<sup>5</sup> Não raras vezes, no âmbito do planeamento operacional, são mencionados os “cenários” para indicar a mera descrição de um conjunto de hipóteses.

Pela sua especificidade, não foram considerados na presente investigação, os eventos de natureza desportiva.

Tal delimitação decorreu de restrições temporais e de extensão da investigação, com também pelo facto da geração de cenários na PSP ter sido, em regra, aplicada no contexto da tipologia de operações e de eventos acima identificados. Esta delimitação não fere a sua pertinência analítica, tendo em conta que as OPMOP “são claramente as que detêm uma maior complexidade gestonária no domínio policial” (Torres, 2015a, p.163).

Assim, no decurso do presente Relatório, a utilização dos termos “operações policiais”, “policiamento”, ou similares, deve ser entendida como associada às OPMOP.

### **1.3.PROBLEMÁTICA**

A geração de cenários está, tradicionalmente, orientada para o planeamento estratégico, associado a contextos decisórios de longo-prazo e de elevada incerteza, apesar de poder ser utilizada no âmbito do planeamento operacional (Clark, 2010; Torres, 2015b).

Neste sentido, considerámos essencial refletir se a teoria geral da geração de cenários, nomeadamente, quanto às características destes e etapas típicas do seu processo metodológico são diretamente transponíveis e aplicáveis ao planeamento de operações policiais.

Tal reflexão foi necessária para questionar se o processo de geração de cenários desenvolvido pelo DIP, respeita os alicerces teóricos da prospetiva e da geração de cenários e quais os elementos fundamentais que o caracterizam, conduzindo-nos à pergunta de partida: **Quais os elementos fundamentais do processo metodológico da geração de cenários no âmbito do planeamento de operações policiais?**

Desta questão decorreram as seguintes perguntas derivadas:

- Qual a importância da INTELPOL na tomada de decisão e planeamento associados a operações policiais?

- Qual a relevância da geração de cenários para o planeamento de operações policiais?
- A teoria geral da geração de cenários é diretamente transponível e aplicável ao planeamento de operações policiais?
- Quais as características predominantes do processo metodológico de geração de cenários desenvolvido pelo DIP?

#### **1.4.OBJETIVOS**

Face à pergunta de partida e perguntas derivadas, o objetivo geral da investigação foi o seguinte: **Efetuar uma reflexão metodológica que permita identificar os elementos fundamentais do processo da geração de cenários no âmbito do planeamento de operações policiais e propor linhas de desenvolvimento para a sua sistematização.**

Foram ainda definidos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar sumariamente, e numa perspetiva teórica, o papel da INTELPOL no planeamento de OPMOP;
- Elencar as mais-valias da geração de cenários para o planeamento de OMOP;
- Efetuar um enquadramento teórico básico relativo ao processo da geração de cenários e identificar aspetos a ter em consideração na sua transposição e aplicabilidade ao planeamento de OPMOP;
- Analisar o processo metodológico de geração de cenários desenvolvido pelo DIP, no âmbito do planeamento de OPMOP.

#### **1.5.HIPÓTESES**

De acordo com a problemática de investigação e as questões formuladas foi enunciada a principal hipótese da investigação: **Existe um conjunto de elementos fundamentais do processo metodológico da geração de cenários aplicado ao planeamento de OPMOP que permite alicerçar a sistematização teórica deste.**

Foram ainda elencadas as seguintes hipóteses secundárias:

- A INTELPOL tem um papel crucial no planeamento de OPMOP;
- A geração de cenários é uma condição crítica para garantir uma adequada flexibilidade<sup>6</sup> no planeamento de OPMOP.
- A teoria geral da geração de cenários carece de algumas adaptações para ser transponível e aplicável ao planeamento de OPMOP.
- O processo de geração de cenários aplicado ao planeamento de OPMOP, desenvolvido pelo DIP, tem um substrato essencialmente empírico, necessitando de uma sistematização teórica.

## **1.6.OPÇÕES METODOLÓGICAS**

A investigação teve por base um estudo teórico relativo ao objeto de estudo - a geração de cenários - e quanto ao seu âmbito – o planeamento de operações policiais. A mesma foi complementada com uma vertente exploratória através da análise do processo de geração de cenários desenvolvido pelo DIP, tendo por finalidade “identificarmos conceitos ou variáveis promissores [e] para estabelecermos prioridades para investigações posteriores” (Ramos e Naranjo, 2014).

Assim, a pesquisa bibliográfica e documental foi o cerne do nosso estudo e incidiu, em grande medida em obras e artigos científicos especializados, de modo a efetuar o necessário enquadramento conceptual e garantir a qualidade da problematização da investigação.

Quanto à teoria geral da geração de cenários e face à variedade bibliográfica e de propostas metodológicas, concentrámo-nos na análise dos aspetos que entendemos serem os fundamentos comuns e mais consensuais, tendo como base essencial de pesquisa bibliográfica, obras de autores associados à abordagem metodológica preconizada pela empresa petrolífera RDS e a

---

<sup>6</sup> O conceito de flexibilidade é neste contexto entendido como o produto do potencial de sucesso perante diferentes possibilidades e da capacidade de responder de modo adequado e oportuno a mudanças que surjam no teatro de operações.

consultora *Global Business Network* (GBN)<sup>7</sup>, considerada como das mais influentes e consolidada (Wulf et al., 2010).

No âmbito da análise do processo de geração de cenários desenvolvido pelo DIP, optou-se por recorrer ao estudo de três casos em que se foram desenvolvidos cenários e cuja responsabilidade direta pela condução do processo competiu ao Núcleo de Análise<sup>8</sup> do DIP, designadamente:

- Cimeira OTAN<sup>9</sup> (19 e 20NOV10);
- Manifestação da CGTP<sup>10</sup> (19OUT13);
- Manifestação da CCP<sup>11</sup> (06MAR14).

O estudo de casos visou realçar os principais aspetos metodológicos da geração de cenários<sup>12</sup>; evidenciar a sua evolução metodológica; e destacar os principais pontos positivos e negativos.

Assim, efetuámos as descrições sumárias de cada um dos casos, através da análise da respetiva documentação da PSP, sistematizando as mesmas com base nas etapas típicas da geração de cenários. As descrições dos casos constam, respetivamente, nos Apêndices 1, 2 e 3 e a sua análise global no corpo principal do Relatório (Secção 4.2.).

A revisão bibliográfica e o estudo de casos foram complementados com o método da observação participante, tendo em conta as funções exercidas pelo relator<sup>13</sup>.

Refira-se ainda que ao nível das citações diretas optámos por manter a sua redação original, nomeadamente no que respeita ao acordo ortográfico a que mesma obedeceu.

---

<sup>7</sup> É uma estrutura consultora, atualmente pertencente à *Monitor - Deloitte*, criada em 1987, dedicada à geração de cenários, tendo como membros fundadores e associados alguns quadros que pertenceram à RDS.

<sup>8</sup> Previsto no Despacho nº 1174/2010, de 20JUL, Art.º 10, nº3.

<sup>9</sup> Organização do Tratado do Atlântico Norte.

<sup>10</sup> Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses.

<sup>11</sup> Comissão Coordenadora Permanente dos Sindicatos e Associações dos Profissionais das Forças e Serviços de Segurança.

<sup>12</sup> Respeitando o compromisso assumido de não mencionar/transcrever qualquer tipo de conteúdo concreto da redação dos cenários elaborados.

<sup>13</sup> Chefe do Núcleo de Análise do DIP, desde ABR10.

## **1.7.SÍNTESE DOS CAPÍTULOS**

O presente Relatório foi estruturado em cinco Capítulos, correspondendo à seguinte sistematização:

- **Capítulo 1:** Efetuou-se a introdução do tema do Relatório e a definição do contexto, da problemática, dos objetivos e das hipóteses e, ainda, elencaram-se as opções metodológicas.
- **Capítulo 2:** Realizou-se o enquadramento da INTELPOL ao nível do processo de decisão e do planeamento de operações policiais, destacando a sua relevância nestes domínios, principalmente, na ótica da gestão dos riscos. Na parte final introduziu-se a questão da pertinência da geração de cenários no planeamento de operações policiais.
- **Capítulo 3:** Procedeu-se ao enquadramento teórico da geração de cenário, no qual foram identificadas as principais características dos cenários, os critérios de qualidade a que devem obedecer e ainda os tipos essenciais de cenários. Seguidamente, foram identificadas e caracterizadas as etapas típicas da geração de cenários.
- **Capítulo 4:** Analisou-se o processo de geração de cenários no planeamento de operações policiais, iniciando-se por os principais aspetos a considerar quanto à aplicabilidade daquele processo neste domínio específico. De seguida foi efetuada uma análise crítica subjacente ao estudo dos casos selecionados, com a finalidade de destacar os principais aspetos metodológicos do processo de geração de cenários, desenvolvido pelo DIP. Por fim, foram identificados os elementos fundamentais deste processo e efetuados alguns considerandos, visando contribuir para a sua sistematização teórica.
- **Capítulo 5:** Apresentaram-se as principais conclusões e recomendações resultantes da investigação realizada.

Nos **Apêndices 1, 2 e 3** constam os descritivos sumários relativos ao estudo de casos.

No **Anexo 1** consta a autorização, dada pelo Excelentíssimo Senhor Diretor Nacional-Adjunto da Unidade Orgânica de Recursos Humanos da PSP, para consulta de documentos produzidos pelo DIP.



## **CAPÍTULO 2**

### **A INTELIGÊNCIA POLICIAL E O PLANEMANENTO DE OPERAÇÕES POLICIAIS**

#### **2.1. A INTELIGÊNCIA POLICIAL E O PROCESSO DE DECISÃO**

Na PSP, a INTELPOL é definida como o conjunto de estruturas e atividades cujo objetivo é a produção e a difusão de conhecimento de valor acrescentado, relativamente “aos riscos que impendem sobre as missões e as atividades policiais, visando contribuir para a redução da surpresa e da incerteza inerentes à tomada de decisão, e para a eficácia, a eficiência, a proatividade policial e a resiliência da PSP” (Norma de Execução Permanente AUOOS/DIP/02/05, de 30DEZ14).

Como se constata, no âmbito do processo de tomada de decisão uma das funções primordiais da INTELPOL é a de evitar a surpresa, proveniente da ação de um dado antagonista, ou da alteração adversa do contexto em que determinada decisão tenha lugar.

O “Processo de Decisão Policial” é definido por Ramos como “o processo analítico adoptado pelo comandante/decisor e pelo seu *staff* para desencadear a sequência de acções/passos desde a recepção ou estabelecimento da Missão até que seja dado cumprimento à decisão por ele tomada de forma lógica e esclarecida” (2005, p.5), permitindo decidir sobre as operações em curso, assegurar a correta utilização dos recursos disponíveis e planear e decidir sobre ações futuras.

Decidir implica fazer escolhas perante um leque de opções e cujos objetivos e resultados situam-se no futuro, pelo que o decisor policial deve ter em consideração as variáveis que podem influenciar o contexto decisório, as oportunidades e ameaças, bem como avaliar as potenciais consequências das opções existentes, tendo como finalidade salvaguardar o cumprimento de uma dada missão.

A INTELPOL é relevante no âmbito da decisão, especialmente pela sua vertente prospetiva. Esta consubstancia-se na capacidade de antever as possibilidades quanto a acontecimentos futuros plausíveis, analisando as suas eventuais implicações, partindo de factos e indícios técnicos<sup>14</sup> disponíveis e da exploração das potenciais direções de desenvolvimento de uma dada situação, fornecendo conhecimento e orientações ao decisor que permitam antecipar ou perceber ameaças e adversidades sistémicas, permitindo adequar, oportunamente, as ações a desenvolver (Carvalho, 2009; Carvalho, 2015; Fernandes 2014). Como sintetiza Graça: “O objectivo principal da *Intelligence* (...) é pois a excelência do conhecimento do que está a acontecer e da correspondente capacidade prospetiva” (2011, p.22).

De facto, a generalidade das decisões têm inerente um determinado grau de incerteza, dado respeitarem a eventos futuros cuja previsibilidade nem sempre é fácil de aferir, mas, por vezes, existem situações em que se dispõe de informação suficiente para prever a probabilidade de um dado evento futuro (Teixeira, 2013). Ou seja, existem contextos de “incerteza” e de “risco”, cuja principal diferença reside, essencialmente, no facto de que no risco os fatores de aleatoriedade são conhecidos<sup>15</sup> e na incerteza a regra é o desconhecimento (Torres, 2015b).

O risco pode ser definido, como “a probabilidade de uma determinada ameaça<sup>16</sup> explorar uma vulnerabilidade potencial do sistema resultando um determinado impacte num ativo crítico para a missão e objetivos de uma entidade, instituição ou nação” (Torres, 2015b, p.10), num dado espaço e tempo (Fernandes, 2014).

No âmbito da decisão policial, a gestão dos riscos de segurança<sup>17</sup> revela-se essencial, sendo que uma função crucial da INTELPOL versa, precisamente,

---

<sup>14</sup> Numa perspetiva policial, os indícios são “manifestações observáveis, identificadas a partir da análise de comportamentos ou características de indivíduos ou organizações (...) [que auxiliam] a detecção de tendências emergentes e para alertar sobre potenciais mudanças emergentes inesperadas” (Fernandes, 2014, pp.108 e 109).

<sup>15</sup> O risco pode ser considerado como “incerteza mensurável”, em que é possível a atribuição de probabilidades de ocorrência futura (Fernandes, 2014).

<sup>16</sup> Definida, normalmente, como o produto das intenções e capacidades por parte de um dado agente hostil. No entanto, a par destas há ainda que considerar outros vetores, tal como a oportunidade, ou seja, existência de condições que aumentam as hipóteses de materialização de uma ação hostil e do seu sucesso, face aos objetivos pretendidos (Fernandes, 2014; Torres, 2015b). Salienta-se ainda que o conceito aqui preconizado respeita apenas a agentes possuidores de vontade, ou seja, em que existe o elemento volitivo.

<sup>17</sup> Para Torres (2015b) o processo de gestão dos riscos, neste âmbito comporta sete fases: Identificação e valoração dos ativos críticos que necessitam de proteção; Avaliação das ameaças;

sobre a determinação dos níveis dos riscos associados às ameaças que podem comprometer as missões e atividades policiais.

Face à multiplicidade de ameaças, de ativos<sup>18</sup> a proteger e dos condicionalismos decorrentes de recursos limitados, a gestão dos riscos é primordial para priorizar os ativos, de acordo com a sua criticidade e vulnerabilidades, com o potencial das ameaças e com o hipotético impacto decorrente da materialização de uma ação hostil (Fernandes, 2014; Torres, 2015b)<sup>19</sup>.

A Segurança e Ordem Públicas<sup>20</sup> é uma área essencial da INTELPOL, orientada para a identificação e determinação oportuna dos “níveis dos riscos que impendem sobre a sociedade, as altas entidades, as infraestruturas e os grandes eventos de modo a prevenir a materialização dos mesmos” (Fernandes, 2014, p.167), sendo um elemento essencial no apoio ao planeamento e à adequada afetação de recursos policiais, designadamente, no que respeita às OPMOP<sup>21</sup>.

## **2.2. A INTELIGÊNCIA POLICIAL NO PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES POLICIAIS**

O planeamento corporiza e reflete um dado processo decisório e materializa-se na elaboração de um plano<sup>22</sup>. Como evidencia Moura:

O resultado do planeamento é um plano ou ordem de operações que atribui tarefas aos subordinados, que contém medidas de coordenação necessárias

---

Identificação e Avaliação das Vulnerabilidades; Avaliação dos riscos; Incorporação do risco na decisão (definição de contramedidas); A decisão racional; Avaliação, controlo e retroalimentação do processo.

<sup>18</sup> De acordo com Torres (2015b), os ativos podem ser agrupados em seis classes: Pessoas, Infraestruturas, Equipamento e materiais, Informação, Atividades e Operações e Valor Imaterial da Instituição (“*Goodwill*”).

<sup>19</sup> É necessário, no entanto, ter presente, tal como alertam Fernandes (2014) e Torres (2015b), que na gestão dos riscos nunca é possível a eliminação completa destes, existindo sempre inerente um espectro de incerteza, relativo ao imponderável e ao imprevisível “na medida em que nunca se pode ter a certeza de ter identificado todas as ameaças e avaliado correctamente todas as vulnerabilidades e consequências” (Fernandes, 2014, p.23).

<sup>20</sup> Em que se incluem as atividades da polícia “destinadas a criar, garantir ou restabelecer (...) as condições necessárias ao normal funcionamento das instituições democráticas, ao regular exercício dos direitos, liberdades e garantias ao respeito pela legalidade democrática” (Fernandes, 2014, p.165).

<sup>21</sup> Relacionadas com a garantia do Direito de Reunião e Manifestação, previsto no Art.º 45 da Constituição da República Portuguesa e no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto.

<sup>22</sup> Um plano representa “uma direcção, um rumo ou curso de acção escolhido de forma consciente e intencional, ou um conjunto de orientações para lidar com uma determinada situação (Ribeiro, 2009, p.62).

para sincronizar a operação, que oriente a preparação de actividades, que permita distribuir recursos e que estabeleça a fita do tempo e as condições para a sua execução (2009, p.27).

Na Ordem de Operações inclui-se, entre outros aspetos, o “Conceito de Operação”, o qual “deve expressar, de forma clara e concisa, em consonância com o escalão superior, a intenção do comandante quanto a onde, quando e como aquele pretende concentrar o seu potencial de intervenção para o cumprimento da missão” (Ramos, 2005, p.14), refletindo a intenção do comandante e o risco que o mesmo está disposto a assumir (Moura, 2009).

Nas OPMOP, a determinação do nível do risco é fundamental na fase do planeamento, permitindo ao decisor policial antecipar o contexto em que irá atuar, conhecer as vulnerabilidades e as potenciais consequências do desenrolar do evento. A INTELPOL é, por isso, uma componente crucial neste tipo de operações:

porque é capaz de adoptar uma abordagem proactiva na pesquisa de informações, antes da realização do evento manifestante, com o objectivo de analisar os riscos da prática de acções ilegais e evitando, assim, que a manifestação se desvie dos seus pressupostos iniciais e se transforme numa manifestação violenta (Oliveira, 2015, p.335).

De facto, a doutrina internacional, quer a respeitante à gestão da segurança de grandes eventos, como a que versa em concreto sobre o policiamento de manifestações, é consensual quanto à extrema relevância que o papel da INTELPOL tem no seu planeamento e execução, sendo essencial para a identificação e gestão dos riscos associados, sobretudo, naquelas que revestem especial complexidade (GODIAC<sup>23</sup>, 2013; UNICRI-IPO<sup>24</sup>, 2007).

Importa realçar que as OPMOP constituem um especial desafio, quer pelos múltiplos escrutínios a que estão sujeitas, como também pela sua complexidade

---

<sup>23</sup> *Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe.*

<sup>24</sup> *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute - International Permanent Observatory.*

gestionária (Torres, 2015b), incumbindo ao decisor policial diversas responsabilidades, nomeadamente: garantir o exercício dos direitos fundamentais; gerir a proporcionalidade e adequação da intervenção policial; avaliar os riscos; decidir sobre intervenções de natureza preventiva (Oliveira, 2015).

Neste tipo de operações, conforme evidencia Torres recai, normalmente, uma intensa carga psicológica sobre os decisores policiais, considerando que “As consequências de algo correr mal pode extravasar o nível técnico e ter repercussões ao mais alto nível. Em última instância, pode fazer cair o governo de uma nação” (2015b, p.105).

Assim, como alerta Oliveira (2015), em situações de manutenção ou de restabelecimento da ordem pública, as respostas policiais, a par da necessidade de cumprir os pressupostos legais, devem ainda considerar que é preferível prevenir do que reagir; preferível negociar do que reprimir; respeitar o princípio da mínima intervenção, em caso de necessidade de utilização dos meios coercivos.

Deste modo, as modalidades de ação policial<sup>25</sup> a equacionar pelo decisor policial devem ser, além de adequadas<sup>26</sup>, exequíveis<sup>27</sup> e aceitáveis<sup>28</sup>, também flexíveis para enfrentarem contingências e imprevistos que decorram da evolução dos acontecimentos (Ramos, 2009; Ribeiro, 2009; Torres, 2015a, 2015b), evitando o insucesso parcial ou global da operação policial, através da reorientação apropriada e oportuna dos recursos disponíveis, tendo como referência cimeira a prossecução do interesse público (Torres, 2015b).

---

<sup>25</sup> As quais podem ser definidas como estruturas lógicas que se apresentam como possíveis soluções para garantir o sucesso no cumprimento de uma dada missão, refletindo o comportamento que o decisor policial pretende adotar na relação que estabelece com o(s) seu(s) antagonista(s), para alcançar uma vantagem/superioridade decisiva (Abreu, 2002; Couto, 1988; Ramos, 2009; Ribeiro, 2009). No domínio da ordem pública, o antagonista será o agente da ameaça, ou seja, “um indivíduo ou um grupo de indivíduos demonstre a intenção de alterar a ordem pública, com vista a alcançar um determinado objectivo político, social, criminal, etc.” (Oliveira, 2015, p.78), num determinado quadro situacional ou operacional.

<sup>26</sup> A adequabilidade implica aferir se a modalidade de ação permite atingir ou manter os objetivos necessários para o cabal cumprimento da missão (Ramos, 2005; Ribeiro, 2009).

<sup>27</sup> A exequibilidade é determinada verificando se para a operacionalização da modalidade de ação existe a disponibilidade dos recursos e capacidades necessárias (Ribeiro, 2009).

<sup>28</sup> A aceitabilidade implica ponderar se os resultados da modalidade de ação respeitam as expectativas dos *stakeholders*, do grau de retorno ou benefício esperado e dos riscos associados (Ribeiro, 2009). Ter-se-á que atender-se às questões relacionadas com a perceção de legitimidade da modalidade de ação, o equilíbrio da relação custo-benefício (empenho de meios e resultados esperados) e os riscos que a mesma comporta. Obviamente, que inclui-se neste critério o respeito pelos diversos princípios legais a que atividade policial está vinculada.

Tal como salienta Torres (2015a) o decisor policial não deve efetuar o planeamento baseado no curso dos acontecimentos considerado mais expetável, especialmente em contextos onde possam ocorrer impactos potenciais significativos. Ao invés, o planeamento deve obedecer a uma lógica contingencial, suportada no processo de gestão dos riscos e em que é crucial a elaboração de “Cenários”, que permitam definir, ponderar e validar um conjunto de opções decisórias, confrontando-as com situações futuras consideradas plausíveis (GODIAC, 2013; UNICRI-IPO, 2007; Oliveira, 2015; Ramos, 2005; Ribeiro, 2009; Torres, 2015a, 2015b).

Para Oliveira (2015) os cenários são simulações de potenciais “futuros”, em consequência dos quais se definem os planos de contingência<sup>29</sup>, destacando que:

Um planeamento que considere esta informação permitirá dotar o comandante do policiamento de um excelente instrumento de apoio à tomada de decisão (...). Revelará principalmente, as várias opções disponíveis para lidar com os problemas que possam surgir a cada momento e as suas potenciais consequências (p.80).

No mesmo sentido, Torres (2015b) considera que a lógica contingencial de decisão, no âmbito do processo de gestão dos riscos, assenta na geração de cenários relevantes para o decisor “de acordo com a probabilidade de sucesso das ameaças em causa e dos respetivos impactes potenciais. A sua formulação é feita quer com base na projeção do passado (histórico conhecido) quer na gestão da incerteza no futuro” (p. 106).

Para corroborar a pertinência dos cenários no planeamento de operações policiais, vejam-se as entrevistas efetuadas por Alves (2015) a Oficiais de Polícia da PSP<sup>30</sup>, os quais, invariavelmente reconheceram a sua importância como instrumento útil no auxílio ao planeamento.

---

<sup>29</sup> Entendidos como: “os planos que são elaborados para entrarem em acção se se verificarem determinadas circunstâncias que impeçam ou ponham em causa a continuidade da implementação do plano em curso” (Teixeira, 2013, p.64).

<sup>30</sup> Foram entrevistados os seguintes Oficiais de Polícia da PSP: Superintendente Fiães Fernandes (Diretor do DIP); Superintendente-Chefe Constantino Ramos (Comandante da Unidade Especial de Polícia); Superintendente Pedro Gouveia (no momento da entrevista era Diretor do

Por fim, consideramos que os cenários são úteis quer na fase de planeamento, como durante a execução das OPMOP, dado que contribuem para uma maior sensibilidade do decisor policial, permitindo-lhe perceber/reconhecer, oportunamente, os “sinais” de possíveis alterações emergentes no ambiente de operações e agilizar a ação contingente adequada, minimizando as possibilidades de ser surpreendido, assegurando, assim, as melhores condições possíveis para a prossecução da missão que lhe foi confiada<sup>31</sup> (Carvalho, 2015; Torres, 2015b).

---

Departamento de Operações da Direção Nacional da PSP); Intendente Fernando Pinto (Comandante do Corpo de Intervenção da Unidade Especial de Polícia).

<sup>31</sup> De facto, apesar da qualidade de um dado planeamento, a forma e a oportunidade como o decisor policial interpreta o decurso dos acontecimentos numa operação policial é crucial para o sucesso da mesma, “sendo indispensável a intervenção suprema do fator humano para processar, avaliar e reorientar o processo de decisão em função das contingências mais ou menos adversas” (Torres, 2015b, p.7).

## CAPÍTULO 3

### A GERAÇÃO DE CENÁRIOS – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

#### 3.1. OS CENÁRIOS: CARACTERIZAÇÃO

Tradicionalmente, os cenários são entendidos caraterísticas como instrumentos prospetivos que conferem maior qualidade ao processo de decisão estratégica e que fomentam a reflexão e aprendizagem, nomeadamente no que respeita ao longo-prazo (Carvalho, 2015; Heijden, 2005; Innerarity, 2011). Isto porque obrigam os decisores a considerarem múltiplas possibilidades futuras e a reconhecer eventuais enviesamentos cognitivos<sup>32</sup>, estimulando um pensamento holístico e divergente, que permite o enriquecimento das perceções e uma maior sensibilidade interpretativa para reconhecer, precocemente, o potencial significado estratégico de determinados indícios (Carvalho, 2015; Heijden, 2005; Schwartz, 2007).

Os cenários são, por norma, definidos como sendo narrativas estruturadas representativas de futuros possíveis, descrevendo sequências plausíveis de acontecimentos relativos a hipóteses de evolução de uma situação de origem a uma situação futura, para um dado horizonte temporal, tendo por base a identificação e análise das principais forças de influência suscetíveis de conferirem novas dinâmicas e direções de evolução (Couto, 1988; Godet, 1993; Kosow e Gaßner, 2008; Schoemaker, 1995; Schwartz, 2007).

Como se constata, os cenários possuem um conjunto de características essenciais, que lhes conferem relevância como instrumento prospetivo:

- **Assumem a forma de uma narrativa**, ou seja, “histórias” que descrevem de modo estruturado, dinâmico e plausível os desenvolvimentos hipotéticos que conduzem a um dado futuro possível (Heijden, 2005; Schoemaker, 1995; Schwartz, 2007; Shell, 2008). Assim, um cenário não deverá ser

---

<sup>32</sup> Estes resultam em grande medida da sobrevalorização do que é conhecido, criando falsas certezas, pelo que é recomendável relativizar o conhecimento existente e tentar explorar áreas de ignorância (Day e Schoemaker, 2006; Weick e Sutcliffe, 2007; Taleb, 2008; Kahneman, 2012).



confundido com a mera enunciação de uma hipótese de um futuro possível.

O formato da narrativa, por ser compatível com o raciocínio, permite a organização e estruturação de um vasto número de elementos e informações numa sequência coerente, facilitando a sua memorização e posterior recordação<sup>33</sup> (Heijden, 2005; Lindgren e Bandhold, 2003; Schoemaker, 1985; Schwartz, 2007). Por outro lado, facilita a comunicação de um conjunto complexo de elementos, através da utilização de uma linguagem acessível e uma estrutura coerente (Lindgren e Bandhold, 2003; Searce, Fulton e GBN, 2004).

- **Representam um futuro possível (*futurível*<sup>34</sup>)**, através da descrição de sequências plausíveis de acontecimentos. Um *futurível* é deduzido do espectro de futuros admitidos como não impossíveis, cuja conceção é feita com recurso à imaginação dentro de limites admitidos como plausíveis, ou seja, é delimitado pelo que é considerado possível/realizável. Não deve, no tanto, ser confundido com futuros prováveis/improváveis, sendo estes entendidos como futuros possíveis aos quais é atribuída uma dada probabilidade<sup>35</sup>.

De acordo com a abordagem da RDS/GBN, os cenários devem obedecer à lógica da plausibilidade e considera redutor a atribuição de probabilidades<sup>36</sup> aos mesmos, por limitarem a prospetiva do futuro<sup>37</sup> - especialmente quanto maior o horizonte temporal - e influenciarem negativamente a atenção. Isto porque existirá a tendência para focar o cenário tido como mais provável, minimizando a aprendizagem e a perceção que se poderia obter se os vários cenários forem encarados como múltiplos futuros diferenciados e igualmente plausíveis (Heijden, 2005; Schwartz, 2007; Watson e Freeman, 2012).

---

<sup>33</sup> Alguns autores salientam a importância de serem atribuídos títulos apelativos aos cenários, os quais facilitam a sua memorização e recordação (Lindgren e Bandhold, 2003; Schoemaker, 1985; Schwartz, 2007).

<sup>34</sup> Termo criado por Jouvenel (1967).

<sup>35</sup> Para ser provável/improvável tem que ser necessariamente possível.

<sup>36</sup> Há, no entanto, autores que discordam desta posição, tal como Millet (2009).

<sup>37</sup> Neste sentido, já Jouvenel (1967) alertava que para a distribuição de probabilidades aos *futuríveis* seria necessário conhecer o universo total das hipóteses de futuro.

A lógica da plausibilidade, em detrimento das probabilidades, tem em conta que um dos principais contributos da prospetiva, no âmbito da decisão, é a antevisão de um leque representativo de *futuríveis* e a análise das suas potenciais consequências, visando aumentar a *visão periférica* do decisor (Day e Schoemaker, 2006), estimulando a reflexão sobre desenvolvimentos possíveis e as consequentes alternativas (Schoemaker, 1995; Schwartz, 2007; Watson e Freeman, 2012). O esforço de delimitação do espectro de plausibilidade de evolução de uma situação obriga a um distanciamento face ao pensamento convencional e ao que é expetável, a ter como ponto de partida situações extremas e ao exercício de um ceticismo prudente quanto às expetativas e conhecimento existentes, constituindo condições essenciais para lidar com a incerteza (Kahneman, 2012; Taleb, 2008; Weick e Sutcliffe, 2007).

Na nossa perspetiva, concordamos que a plausibilidade deve prevalecer no âmbito da geração dos cenários, especialmente, aquando da sua elaboração e análise das potenciais consequências. No entanto, admitimos que numa fase posterior, em certas circunstâncias, poderá ser útil e válido a sua valoração probabilística<sup>38</sup>.

- **São representativos de distintas hipóteses de evolução**, ou seja, diferenciados, tendo subjacente o fundamento de não perspetivar o futuro como um mero prolongamento linear do passado e presente, recusando o fatalismo da existência de um futuro único (Berger, 1964; Jouvenel, 1967; Pino, 2008). O que se pretende é promover o pensamento crítico sobre o espectro de alternativas, sendo os cenários entendidos como instrumentos cognitivos de “recalibração” das perceções (Wack, 1985).
- **São delimitados quanto ao seu horizonte temporal**, dependendo de fatores relacionados com o âmbito e finalidades dos cenários (Schoemaker, 1995). Por norma, os cenários estão associados a análises que têm como referência o longo-prazo (Schwenker e Wulf, 2013). No entanto, podem ser ainda utilizados em situações de médio e curto-prazo

---

<sup>38</sup> Por exemplo em circunstâncias em que o horizonte temporal e/ou o espectro de incerteza são reduzidos. No Capítulo 4 aprofundaremos esta questão.

(FHSC<sup>39</sup>, 2009). Refira-se, no entanto, que a definição do que se considera ser o longo, médio e curto-prazo é relativo à especificidade de cada situação, sendo importante determinar qual o referencial temporal adequado (Innerarity, 2011). É também preciso não confundir entre o horizonte temporal dos cenários e aquele que respeita à implementação de decisões/ações que possam decorrer dos mesmos (FHSC, 2009).

- **São “mapas mentais”**, isto é, são indicativos dos quadros mentais subjacentes à sua elaboração, devendo explicitar os pressupostos e perspetivas relativas às forças de influência (Kosow e Gaßner, 2008). O esforço de identificação e análise destas forças é de vital importância para o desenvolvimento de cenários relevantes, devendo evitar a estagnação de ideias, desafiar os pressupostos e perceções existentes (Heijden, 2005; Schoemaker, 1995; Schwartz, 2007; Wack, 1985). Por outro lado, ao selecionar um conjunto delimitado de forças de influência, em especial as que representam maior incerteza, e enquadrá-las em limites plausíveis, permite reduzir a complexidade e incluir a incerteza na análise (Heijden, 2005; Lindgren e Bandhold, 2003).

Além destas características os cenários devem respeitar um conjunto de critérios, de modo a garantir a qualidade e utilidade necessárias, destacando-se os seguintes (Carvalho, 2015):

- **Plausíveis:** estarem dentro de limites realistas quanto ao que é possível que suceda;
- **Consistentes:** respeitarem uma organização interna lógica dos seus elementos, evitando incoerências que possam colocar em causa a sua credibilidade;
- **Diferenciados:** estruturalmente distintos entre si;
- **Pertinentes:** apropriados às finalidades a que se destinam;
- **Memoráveis:** facilmente memorizados e recordados;
- **Transparentes:** explicitarem os pressupostos e referencial analítico que estiveram na base da sua elaboração;

---

<sup>39</sup> Foresight Horizon Scanning Centre.

- **Desafiadores:** desafiam as perspetivas e perceções existentes sobre a evolução futura de uma dada situação.

Por fim, cumpre referir que existem dois tipos essenciais de cenários, cuja diferença reside no tipo de abordagem e finalidades subjacentes à sua elaboração (Carvalho, 2015; Kosow e Gaßner, 2008):

- **Cenários Exploratórios:** partem do presente e exploram diferentes possibilidades de acontecimentos plausíveis, pretendendo responder a questões tais como: “O que é possível e plausível que aconteça?”; “E se este acontecimento ocorrer no futuro?”. Em suma, a abordagem parte do presente para o futuro.
- **Cenários Normativos:** partem de um estado futuro desejado e exploram, retrospectivamente, diferentes possibilidades de acontecimentos plausíveis até ao momento presente, pretendendo responder a questões tais como: “Quais as alternativas suscetíveis de garantirem um dado futuro desejado?”; “Como alcançar o futuro desejado?”. Em suma, a abordagem parte do futuro para o presente.

### **3.2. ETAPAS TÍPICAS DA GERAÇÃO DE CENÁRIOS**

As propostas metodológicas para a geração de cenários são variadas, sendo que Kosow e Gaßner (2008) consideram não existir um único “*método dos cenários*”, mas sim diversos “*métodos dos cenários*”, os quais resultam mais da prática do que conceptualizações teóricas. Porém, é possível identificar uma lógica comum às várias propostas de geração de cenários, no que respeita ao conjunto de etapas (Carvalho, 2015).

#### **3.2.1. Definição do Contexto e dos Objetivos**

Esta etapa inicial é o fundamento analítico das restantes etapas, procedendo-se à definição da situação/problema central e dos principais objetivos a alcançar, à delimitação do contexto específico e do horizonte temporal de referência, à identificação das pessoas a incluir na construção dos cenários e dos seus

destinatários finais, sendo pertinente efetuar uma reflexão acerca dos principais *stakeholders* (Schoemaker, 1995; Shell, 2008; Wulf et al., 2010).

### 3.2.2. Análise de Percepções e Pressupostos

Nesta etapa exploram-se e desafiam-se as percepções e pressupostos existentes sobre a situação em estudo, com o intuito de identificar eventuais enviesamentos cognitivos inerentes aos quadros-mentais prevalecentes e identificam-se as diferentes perspetivas e sensibilidades dos vários *stakeholders*, especialmente, quanto ao espectro de possibilidades de futuros plausíveis e às principais forças de influência (Searce et al., 2004; Wulf et al., 2010). É ainda importante compreender as necessidades de informação dos destinatários finais dos cenários, bem como os parâmetros que estes utilizam para aferir o sucesso ou insucesso quanto aos resultados que decorram do seu processo de decisão (Schwartz, 2007).

De modo a desafiar os quadro-mentais existentes, poderá ser pertinente efetuar um esforço de articulação do designado “futuro oficial” (Searce et al., 2004; Schwartz, 2007) e de eventuais acontecimentos considerados “cisnes negros”/“*wild cards*” (Searce et al., 2004; Taleb, 2008).

O “futuro oficial” é a explicitação dos pressupostos e percepções partilhadas no seio de uma organização/grupo, representando o quadro-mental dominante sobre uma dada situação, sendo útil para verificar a validade daquele ou se, de facto, se tornou desajustado face às possibilidades de evolução (Searce et al., 2004; Schwartz, 2007).

Por seu turno, os acontecimentos denominados de “cisnes negros”/“*wild cards*” são aqueles que têm um carácter inesperado ou surpreendente e cuja capacidade de prever a sua ocorrência é diminuta<sup>40</sup> e que acarretam um significativo impacto negativo potencial<sup>41</sup> (Searce et al., 2004; Taleb, 2008). Ou seja, são acontecimentos extremos e altamente improváveis. O esforço da sua articulação poderá revelar-se de extrema utilidade dado obrigarem à confrontação com situações desconfortáveis e complexas, podendo conduzir ao reconhecimento de

---

<sup>40</sup> Para Taleb (2008), os “cisnes negros” têm uma previsibilidade retrospectiva, ou seja, a explicação surge após a sua ocorrência, dando a ilusão de previsibilidade e compreensão causal.

<sup>41</sup> Por vezes assumem a qualidade do “Pior Cenário”.

novas incertezas, de potenciais descontinuidades e dos limites das certezas existentes. Pode ainda tornar evidente que um acontecimento encarado *a priori* como improvável, “(...) afinal pode estar iminente, ou que as condições essenciais para a sua ocorrência estão presentes” (Carvalho, 2015, p.44), levando a questionar o grau de preparação para contrariar, conter ou evitar o seu potencial impacto negativo.

### **3.2.3. Identificação e Análise dos Elementos Essenciais**

Esta fase caracteriza-se pela identificação e análise dos elementos essenciais para a elaboração dos cenários, tais como, tendências, parâmetros, acontecimentos, comportamentos de determinados atores (Kosow e Gaßner; 2008; Lindgren e Bandhold, 2003). Os mesmos são depois analisados de modo a destacar aqueles que são entendidos como as forças de influência mais relevantes. Estas podem ser diferenciadas em elementos “pré-determinados” (relativamente previsíveis e estáveis) e “incertezas” (inerentemente imprevisíveis) (Heijden, 2005; Searce et al. 2004). As “incertezas” são então avaliadas, selecionando-se um conjunto restrito de “incertezas críticas”, isto é, aquelas que além de serem imprevisíveis, contêm o maior potencial de impacto (e portanto as de maior importância). Seguidamente são delimitados os extremos plausíveis de estados que cada uma destas “incertezas críticas” poderá assumir (Searce et al. 2004; Schoemaker, 1995; Schwartz, 2007).

### **3.2.4. Construção dos Cenários**

Nesta fase define-se o número de cenários a elaborar (normalmente entre três e cinco) e cuja seleção deverá ser representativa do espectro de possibilidades de futuros plausíveis mais relevantes para os seus destinatários (Searce et al. 2004; Schwartz, 2007). Refira-se que quanto ao modo de definir o conjunto de cenários e de integrar as “incertezas críticas”, existem diferentes tipos de abordagens que podem ser utilizadas<sup>42</sup>, dependendo da situação em particular.

---

<sup>42</sup> Uma das mais disseminadas é a designada por “**Eixos de Incerteza**”, a qual assenta numa intersecção de duas ou mais “incertezas críticas” representadas em eixos, cujos limites são os extremos plausíveis da respetiva “incerteza crítica”, formando diversos quadrantes, aos quais corresponderão diferentes cenários (Searce et al. 2004; Schwartz, 2007).

A par das “incertezas críticas”, os cenários são complementados com a inclusão de outros elementos essenciais analiticamente relevantes, de modo a enriquecer o seu conteúdo (Wulf et al., 2010). Por fim, procede-se à sua conversão para o formato de uma narrativa.

### **3.2.5. Análise das Implicações dos Cenários**

Esta etapa visa analisar as potenciais implicações estratégicas de cada cenário e que pode cumprir diversas funções relacionadas com a tomada de decisão, contribuindo para a flexibilidade estratégica, designadamente: aferir a robustez estratégica<sup>43</sup>; delinear opções estratégicas; ensaiar as consequências de opções decisórias; estimular a definição de estratégias que contribuam para a diferenciação organizacional (Carvalho, 2015; Heijden, 2005; Searce et al. 2004; Schwartz, 2007).

### **3.2.6. Seleção e Monitorização de Indicadores:**

Nesta etapa final, selecionam-se e monitorizam-se um conjunto de indicadores, deduzidos dos diferentes cenários elaborados, que permitam, antecipadamente, detetar, perceber e reconhecer o significado de determinadas mudanças e qual a sua orientação evolutiva, auxiliando na identificação oportuna do cenário que começa a emergir, ou, ao invés, permitindo invalidar um dado cenário (Heijden, 2005; Heuer e Pherson, 2011; Searce et al. 2004; Schwartz, 2007).

Este conjunto de indicadores é importante para promover e consolidar a perceção de evolução de uma dada situação, facilitando a sistematização de *early warnings* que permitam alertar oportunamente o decisor face aos primeiros sinais de mudanças ou discontinuidades iminentes, minimizando as hipóteses de surpresas estratégicas (Grabo, 2010; Heijden, 2005; Innerarity, 2011).

---

<sup>43</sup> A robustez estratégica pode ser entendida como o potencial de sucesso de uma dada estratégia perante diferentes cenários (Lindgren e Bandhold, 2003).

Por fim, salienta-se que a geração de cenários não deve ser entendida isoladamente, mas sim como um processo que engloba, em regra, outras técnicas de análise complementares<sup>44</sup>, que contribuem para as suas diferentes etapas (Bas, 2010; Heuer e Pherson, 2011). Por outro lado, é um processo que deve ter uma base colaborativa, envolvendo diversos intervenientes, nomeadamente, os responsáveis diretos pelo mesmo, mas também os destinatários finais, contribuindo para o diálogo e aprendizagem organizacionais (Heijden, 2005; Searce et al., 2004).

---

<sup>44</sup> Nomeadamente as denominadas “Técnicas Analíticas Estruturadas” (Heuer e Pherson, 2011), como por exemplo: *Brainstorming* Estruturado; Método *Delphi*; Análise “*What if?*”.



## **CAPÍTULO 4**

### **A GERAÇÃO DE CENÁRIOS NO PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES POLICIAIS**

#### **4.1. A TEORIA DA GERAÇÃO DE CENÁRIOS APLICADAS AO PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES POLICIAIS: ESPECIFICIDADES**

As OPMOP inserem-se no domínio do planeamento operacional<sup>45</sup>, onde o espectro de incerteza, à partida, é menor quando comparado com questões relacionadas com o planeamento estratégico, podendo afirmar-se que no domínio daquelas operações, o contexto aproxima-se mais de uma situação de indeterminação do que de incerteza:

Indeterminação não é incerteza, não é ausência de conhecimento, significando antes a condição em que (...) ainda que possamos conhecer várias hipóteses de futuro, não poderemos saber ao certo qual delas se concretizará. Podemos, quando muito, estabelecer a probabilidade de cada uma (Bouton, 2013, p.119).

De facto, apesar de reconhecer-se que nunca existirá o conhecimento pleno de uma situação futura, no âmbito das OPMOP há, normalmente, um conjunto de informações e indícios técnicos que viabiliza a obtenção de um conhecimento, mais ou menos consolidado, das variáveis mais significativas que poderão influenciar a evolução dos acontecimentos.

Assim, entendemos que na geração de cenários associada às OPMOP é necessário efetuar uma harmonização entre a lógica da plausibilidade e a lógica

---

<sup>45</sup> Na PSP ainda não estão definidos, doutrinariamente, quais os níveis de decisão existentes, verificando-se, duas perspetivas dominantes: 1ª) Estratégico-Tático-Operacional; 2ª) Estratégico-Operacional-Tático. Assim, para efeitos do presente relatório, consideramos que existem dois níveis de decisão: o estratégico e o operacional. Tal opção é entendida como viável, dado que, de acordo com a doutrina vigente no DIP, existem duas categorias de INTELPO: a estratégica e a operacional (vide: NEP AUOOS/DIP/02/05, de 30DEZ14). Cumpre referir que, apesar de inserirmos as OPMOP no planeamento operacional, não descaramos que as mesmas, por vezes, possam constituir preocupações de nível estratégico.

da gestão dos riscos, de modo a auxiliar na definição de prioridades quanto ao planeamento principal e na elaboração de planos de contingência. A atribuição de probabilidades aos cenários permite indicar ao decisor policial qual o mais provável, em dado momento, assistindo este a ponderar opções e a fazer escolhas racionais, assentes na reflexão das probabilidades e impactos de cada um dos cenários<sup>46</sup>.

Cumpre salientar que a valoração probabilística dos cenários baseia-se numa avaliação do conhecimento prévio existente sobre a situação em análise e do acompanhamento e interpretação de um conjunto de indícios que permite sugerir, em dado momento, qual o cenário ou partes dos cenários com maiores probabilidades de ocorrência (Carvalho, 2015).

No caso específico da segurança, tal como refere Torres (2015b), esta valoração probabilística é efetuada, por norma, através de critérios qualitativos, contendo sempre alguma subjetividade. A sua validade dependerá sempre do volume e consistência dos dados que a suportam (Torres, 2015b), bem como do grau de conhecimento (ou desconhecimento) existente, não devendo ser entendida como algo determinístico<sup>47</sup> (Taleb, 2008). De facto, a definição de probabilidades de cenários que versam sobre ameaças é um dos principais desafios no domínio da segurança, dado que podem não existir dados consolidados, e mesmo existindo, a sua validade é relativa, pois há que admitir eventuais evoluções (Torres, 2015b). Cumulativamente, os agentes das ameaças, em regra, evitam que as suas capacidades e intenções sejam conhecidas, efetuando um esforço pela sua dissimulação e recorrendo, por vezes, a atividades de desinformação, na tentativa de manipular as perceções dos seus opositores.

Outro aspeto a salientar é o da diferenciação dos cenários. No caso do planeamento de OPMOP, dado que o espectro de incerteza é relativamente menor, entendemos que, nestes casos, a diferença entre cenários baseia-se, sobretudo,

---

<sup>46</sup> Numa lógica da gestão dos riscos, deverá ter em especial atenção “os cenários que conjugadamente aliam elevada probabilidade de sucesso de uma ameaça com impactes elevados daí decorrentes. São as situações, por definição, de maior risco” (Torres, 2015b, p.10).

<sup>47</sup> A este respeito, Taleb defende que qualquer previsão deve incorporar uma taxa de erro, evitando “três falácias, todas resultantes da mesma percepção errónea da natureza da incerteza” (2008, p.219): 1ª) Não verificação do rigor de uma projeção e levá-la demasiado em conta; 2ª) Incapacidade de ter em consideração a degradação da previsão à medida que o horizonte temporal da projeção aumenta; 3ª) Interpretação errada quanto ao caráter aleatório das variáveis objeto de previsão.

numa lógica de combinações consistentes e variações graduais dos seus elementos essenciais, a partir de uma dada situação admitida como a tendencial<sup>48</sup>, face ao conhecimento existente. Assim, julgamos que para a construção de cenários, no âmbito das OPMOP, serão pertinentes abordagens tais como o “Cone de Plausibilidade”<sup>49</sup> ou a “Análise Morfológica”<sup>50</sup>, como pretendemos evidenciar mais adiante.

Outra questão a ter em conta é que os cenários estão, normalmente, orientados para análises relativas ao longo-prazo. Ao invés, nas OPMOP, diríamos que o horizonte temporal está, sobretudo, relacionado com o intervalo que medeia entre o início do seu planeamento e a data do evento. Assim, na geração de cenários para as OPMOP a definição do horizonte temporal, em regra, corresponderá ao curto-prazo, estando dependente de quando se considerar oportuno a divulgação dos cenários de acordo com as necessidades do planeamento.

A análise sumária acima efetuada permite evidenciar que a aplicação da teoria da geração de cenários carece de algumas adaptações aquando da sua transposição para o contexto das OPMOP, de modo a garantir a pertinência dos cenários no apoio à tomada de decisão e consequente planeamento. No entanto, concluímos que, na generalidade, o enquadramento teórico dos cenários é transponível para o contexto das OPMOP, em especial no que respeita às etapas típicas e fundamentos prospetivos subjacentes, contribuindo para o processo de

---

<sup>48</sup> Sobre este aspeto, o Diretor do DIP refere que este departamento quando gera cenários “de facto tratam-se de variações de um cenário que é considerado o mais plausível (...) que assume várias variações na sua probabilidade e consequências. (...) o planeamento principal teria como base o cenário mais plausível” (apud Alves, 2015, p.37).

<sup>49</sup> Esta abordagem baseia-se no seguinte: na definição dos cenários assente num “cenário-base” ou “tendencial”, cuja projeção é baseada nos pressupostos e perceções vigentes quanto às “incertezas críticas”. Normalmente, representa o futuro em que se assume não existirem alterações das tendências atualmente verificada. Após a definição do “cenário-base”, formulam-se hipóteses consideradas mais plausíveis (inseridas no “cone de plausibilidade”) quanto aos estados que as “incertezas críticas” podem assumir, a que corresponderão diferentes cenários. Por fim, formulam-se ainda hipóteses extremas (inseridas nos limites do “cone de plausibilidade”), consideradas como improváveis e de elevado impacto, de modo a estabelecer cenários extremos (onde as “incertezas críticas” assumem estados extremos), disruptivos face aos pressupostos vigentes (FHSC, 2009; Taylor, 1993).

<sup>50</sup> Nesta abordagem procede-se à identificação de um conjunto de variáveis/parâmetros de uma situação e para cada uma são definidos vários “estados”/“valores”. São então analisadas diferentes combinações possíveis entre variáveis e respetivos estados/valores, obedecendo a um critério de consistência entre combinações, eliminando as que são inconsistentes. Deste modo, são definidos diferentes resultados consistentes, ou seja, diferentes “morfologias” possíveis de uma situação (Heuer e Pherson, 2011).

gestão dos riscos<sup>51</sup>, aquando do planeamento e da execução daquelas operações.

## **4.2. A GERAÇÃO DE CENÁRIOS NA PSP: ANÁLISE CRÍTICA**

Na PSP, o DIP no âmbito das suas competências começou a utilizar a geração de cenários em 2010<sup>52</sup>, principalmente, para auxiliar o planeamento de OPMOP. Efetuando uma análise crítica global<sup>53</sup> dos três casos selecionados e face aos objetivos já elencados nas opções metodológicas, salientam-se os seguintes resultados, sistematizados de acordo com as etapas elencadas no Capítulo 3.

### **1. Definição do Contexto e dos Objetivos**

- Na generalidade dos casos, houve o cuidado de delimitar o objeto de análise, nomeadamente, quanto à circunscrição de locais que eram entendidos como ativos prioritários (ex: Ponte 25 de Abril e Assembleia da República) e que, por isso, suscitavam maiores preocupações ao nível do planeamento.
- No que concerne aos prazos para apresentação dos cenários, estes foram sempre definidos pelo DIP. Neste aspeto, julgamos que o prazo deverá ser acordado com os destinatários, de modo a responder às necessidades específicas do planeamento.

### **2. Análise de Perceções e Pressupostos**

- Em nenhum caso houve uma explicitação quanto às perceções dominantes. Defendemos que a sua menção deve constar do suporte documental de apresentação dos cenários.

---

<sup>51</sup> Acrescentaríamos que o seu contributo é facilmente reconhecido quando se efetua uma comparação entre as etapas da geração de cenários e as fases a que obedece o processo de gestão dos riscos, em que é patente a existência de semelhanças e complementaridades entre as mesmas.

<sup>52</sup> Formalmente, a primeira geração de cenários ocorreu no âmbito da Cimeira OTAN - Lisboa, ocorrida em 2010 (Alves, 2015).

<sup>53</sup> Complementada pela observação participante.

- Quanto aos principais pressupostos subjacentes à elaboração dos cenários, verifica-se uma evolução, sendo que no caso da manifestação da CCP, os mesmos foram claramente elencados.
- Na totalidade dos casos foram definidos os extremos de plausibilidade, em que se enquadrariam os cenários, os quais tiveram por base as modalidades de protesto e seus potenciais resultados negativos. No caso da Cimeira OTAN optou-se pela definição da “situação ideal” e o “pior cenário” e, nos restantes, a delimitação baseou-se em situações suscetíveis de condicionarem o sucesso parcial ou global do policiamento. Consideramos que esta última abordagem deve ser a regra, sendo que a definição de “situação ideal”/“pior cenário” apenas será útil quando, pelo menos, uma delas seja entendida como uma perceção ou pressuposto dominante que deva ser alvo de reflexão quanto à sua pertinência analítica.
- Em todos os casos o DIP definiu o que, na sua perspetiva, constituía o “sucesso da operação policial”, traduzindo as condições e ativos<sup>54</sup> essenciais a salvaguardar, incidindo no seguinte: Garantir a legalidade; Segurança de Pessoas e Bens; Preservação da imagem institucional da PSP. É pertinente que este aspeto tenha por base o “Conceito da Operação”, de modo a garantir a necessária concordância.

### **3. Identificação e Análise dos Elementos Essenciais**

- Para todos os casos foram definidos “Vetores de análise”, destacando-se como predominantes: Atores envolvidos no protesto; Modalidades de protesto; Duração das ações de protesto; Dispersão espacial das ações. Entendemos que estes vetores são uma boa base de análise para a geração de cenários, espelhando o conjunto de aspetos essenciais que o decisor tem que considerar para efeitos de planeamento. No entanto, julgamos importante incluir ainda como vetor de análise o “Alvo(s) concreto(s) das ações de protesto”.

---

<sup>54</sup> Aqui entendidos, genericamente, como algo que é considerado de valor, tangível ou intangível e que se pretende salvaguardar.

- A definição destes vetores predominantes baseia-se nos componentes essenciais relativos à ação hostil (isto é, à ameaça), nomeadamente: Quem?; Como?; Onde?; Por quanto tempo?; Contra o quê/quem?.
- Com exceção do caso da Cimeira OTAN, não houve um descritivo explicativo dos vetores de análise, nem a definição concreta de “estados/níveis”, graduados de acordo com o respetivo potencial de resultados negativos. Entendemos que a sistematização dos vetores efetuada para os cenários da Cimeira OTAN constituem uma mais-valia, que não foi devidamente aproveitada nos casos seguintes.
- Na globalidades dos casos, as “Incertezas críticas” mais comuns foram as seguintes: Modalidades de protesto adotadas e Atores envolvidos no protesto. Na nossa opinião, no âmbito das OPMOP, estas são as variáveis que mais tendem a influenciar a dinâmica dos acontecimentos, a par da atuação policial.
- A atuação policial foi também considerada na análise subjacente à geração de cenários, em todos os casos, constando, expressamente, como vetor de análise na manifestação da CCP. Este aspeto é relevante para a construção dos cenários, contribuindo para o seu enriquecimento, conferindo um maior dinamismo às narrativas.
- É ainda de salientar que nos cenários da Cimeira OTAN, foi sistematizado um vetor denominado de “Grau de Surpresa”, representando o grau de desconhecimento da PSP face às ações de protesto e/ou seus intervenientes. Julgamos que este vetor é de extrema importância analítica, merecendo aprofundamento, não para ser incluso na redação dos cenários, mas para acompanhar a atribuição de probabilidades aos mesmos, enquanto indicador do grau percecionado de desconhecimento, tornando explícito, para o decisor, a confiança quanto à consistência e volume de dados nos quais se avaliaram as probabilidades.

#### **4. Construção dos Cenários**

- Nos casos analisados foram construídos entre 4 e 5 cenários.
- Em todos os casos, os cenários assumiram um carácter exploratório, materializados mediante uma abordagem semelhante: estruturação do

“cenário base”<sup>55</sup>, através da combinação de vetores e respetivos “níveis”<sup>56</sup>; estruturação dos restantes cenários, mediante variações graduais de alguns “níveis” dos vetores.

- Assim, relativamente à abordagem para a construção de cenários inferimos que a mesma interliga a lógica da “Análise Morfológica” (combinação consistente de vetores e “níveis” respetivos), com a do “Cone de Plausibilidade” (variação dos “níveis” de alguns vetores, balizada em extremos plausíveis, a partir de uma “combinação-base”, admitida como a mais expetável).
- Em todos os casos, foi atribuída uma probabilidade qualitativa aos cenários, verificando-se uma estabilidade quanto à escala e seus descritores semânticos: Baixa, Média e Elevada.
- Excetuando o caso da Cimeira OTAN, os cenários assumiram o formato de uma narrativa, descrevendo a dinâmica de acontecimentos e espelhando as diferentes combinações dos vetores de análise e a sua interação com a dinâmica policial<sup>57</sup>.

## **5. Análise das Implicações dos Cenários**

- Em todos os casos foram definidos níveis de consequências decorrentes dos cenários. No entanto, verifica-se uma ausência de coerência na designação dos níveis e do seu descritivo explicativo, carece de uma sistematização adequada, dada a sua relevância,<sup>58</sup>. Contudo, é possível indicar que os seus moldes gerais devem basear-se na gravidade dos potenciais resultados negativos de ações hostis em ativos considerados críticos para o sucesso da operação policial.

---

<sup>55</sup> Admitida como mais expetável face ao conhecimento existente.

<sup>56</sup> Nos casos da manifestação da CGTP e da CCP estes diferentes “níveis” de cada vetor não estavam explicitados, ao contrário do efetuado para a Cimeira OTAN.

<sup>57</sup> Nomeadamente quanto à exploração de potenciais vulnerabilidades do dispositivo policial e ao uso de meios coercivos.

<sup>58</sup> Esta sistematização revela-se complexa, dado que: “Nem sempre é fácil quantificar os impactes de uma ação hostil numa qualquer entidade, atividade ou projeto. (...) o normal, no capítulo da segurança pública (...) é a sua mera classificação numa escala qualitativa discreta” (Torres, 2015, p.60).

- Ainda relativamente às consequências, consideramos que o termo mais correto deveria ser “Impacto”<sup>59</sup>, tendo em conta o léxico da gestão dos riscos.
- Por último, consideramos como aspeto positivo, a par das habituais recomendações, a identificação de oportunidades que a PSP pode explorar em seu favor e de fatores essenciais para garantir o sucesso da operação policial, tal como foi efetuado para a manifestação da CGTP.

#### **6. Seleção e Monitorização de Indicadores:**

- Apenas para a manifestação da CCP foram definidos indicadores que visavam auxiliar na antecipação da evolução do evento. Consideramos que ao invés de indicadores, deveria ser utilizado o termo “indícios técnicos”<sup>60</sup>.
- Defendemos que a seleção de indícios técnicos deve constituir uma regra, dada a importância já realçada, os quais devem ser sistematizados para cada OPMOP em concreto.

Para conclusão da análise crítica, destacamos três aspetos que consideramos importantes:

- O primeiro<sup>61</sup> é o facto da geração de cenários ser um processo de alguma morosidade e complexidade, pelo que a sua aplicação deve cingir-se, tal como preconizado pelo Diretor do DIP, a eventos que sejam entendidos, à partida, como comportando riscos elevados (Alves, 2015)<sup>62</sup>.
- Outro aspeto, resulta da complexidade associada à geração de cenários, pelo que seria pertinente ministrar formação específica<sup>63</sup> aos analistas responsáveis, para incrementar a qualidade analítica do processo.

---

<sup>59</sup> Entendemos que as consequências são o potencial dano imediato num ativo, decorrente de uma ação hostil, sendo que o impacto engloba o conjunto de efeitos negativos imediatos e mediatos em diferentes dimensões de interesse (Torres, 2015b).

<sup>60</sup> Vide nota de rodapé n.º 14.

<sup>61</sup> O qual resulta da análise “post-mortem” dos cenários da manifestação da CCP.

<sup>62</sup> Em casos de menor complexidade, ou em que não existe uma disponibilidade temporal adequada, consideramos que uma alternativa viável à geração de cenários é a aplicação da técnica analítica estruturada, denominada de “Análise de Hipóteses Concorrentes” (Heuer, 1999; Heuer e Pherson, 2011). Sobre esta técnica recomendamos a consulta do Anexo A da obra de Fernandes (2014), o qual efetua uma descrição pormenorizada da mesma.

<sup>63</sup> Recorrendo, numa primeira fase, a formação externa na área da prospetiva estratégica. Posteriormente, incorporar a aprendizagem obtida na formação interna.



- O último aspeto, é que o processo desenvolvido pelo DIP tem sido efetuado sem a inclusão formal de intervenientes externos ao departamento, excetuando nalguns casos pontuais e de natureza informal. Entendemos que este aspeto tem que assumir uma configuração mais abrangente, dado que a geração de cenários deverá ter uma natureza colaborativa, devendo promover-se uma maior inclusão/interação com outros intervenientes, nomeadamente, com os seus principais destinatários (Heijden, 2005; Torres, 2015b).

Como foi nossa intenção demonstrar, o processo de geração de cenários do DIP tem uma génese essencialmente empírica<sup>64</sup> que tem vindo a ser consolidado, assistindo-se a uma convergência incremental com os principais fundamentos teóricos da prospetiva e da geração de cenários, mas também do processo de gestão dos riscos.

Verificam-se, contudo, alguns aspetos que merecem uma sistematização adequada, em especial, no que respeita à padronização taxonómica, como é evidente no caso da valoração dos impactos, a qual tem sido dificultada por ausência de uma harmonização da doutrina da PSP, no que respeita à questão da gestão dos riscos no domínio da Ordem e Segurança Públicas. Em compensação, a evolução do processo de geração de cenários para o planeamento de OPMOP regista uma estabilização de alguns elementos fundamentais que, no nosso entender, constituem uma base embrionária para a sua sistematização metodológica, no seio da PSP.

#### **4.3. ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DA GERAÇÃO DE CENÁRIOS NO PLANEAMENTO DE OPERAÇÕES POLICIAIS**

Conjugando o enquadramento teórico efetuado no Capítulo 3., com a análise efetuada ao processo de geração de cenários desenvolvido pelo DIP, para o planeamento de OPMOP, passamos a identificar os seus elementos fundamentais, complementados com alguns considerandos que visam contribuir para a sua sistematização teórica e para incrementar a sua validade e qualidade

---

<sup>64</sup> Importa realçar que ao referimos que tem uma génese empírica, pretendemos evidenciar que a geração de cenários começou por ser baseada no *know-how* analítico existente, complementado com algum estudo sobre os seus fundamentos teóricos gerais.

analítica. Para tal, optámos pelo seu enquadramento tendo por base uma proposta quanto à tipificação das etapas subjacentes ao processo de geração de cenários para o planeamento de OPMOP<sup>65</sup>.

### **1. Delimitação do Objeto de Análise e dos Objetivos**

- Os elementos fundamentais desta etapa prendem-se, principalmente, com a delimitação do foco essencial da análise<sup>66</sup>, dos seus objetivos concretos e com a definição do prazo-limite para apresentação dos cenários.
- Entendemos que seria importante definir os intervenientes a incluir no processo, para além dos analistas responsáveis pela sua condução, bem como os seus destinatários finais concretos<sup>67</sup>.

### **2. Análise de Perceções e Pressupostos**

- A explicitação das perceções dominantes, em especial as dos destinatários finais, é um elemento fundamental desta etapa, constituindo o ponto de partida para a definição de cenários pertinentes e desafiadores.
- A definição dos principais pressupostos em que se irá alicerçar a geração de cenários é crucial, contribuindo para a transparência da abordagem metodológica.
- Outro elemento é a delimitação dos extremos de plausibilidade nos quais os cenários serão enquadrados. Como já mencionámos, em regra, a mesma deve ter como base de partida as situações plausíveis suscetíveis de condicionar o sucesso parcial ou global da operação. A abordagem da definição de “situação ideal”/“pior cenário” deve ser alvo de ponderação quanto à sua pertinência analítica.
- Por fim, é de destacar a definição dos critérios/condições que estabelecem o conceito de “Sucesso da Operação”, os quais devem ter por base o “Conceito da Operação” e os ativos essenciais a proteger, versando,

---

<sup>65</sup> Visando efetuar uma harmonização entre as etapas típicas da geração de cenários e o processo de gestão dos riscos – tendo como referência as fases definidas por Torres (2015b) – como também ao nível da taxonomia associada.

<sup>66</sup> Podendo incidir, por exemplo, sobre um dado ativo (ou perfil de ativos), ou um dado ator (ou perfil de autores) envolvidos no protesto.

<sup>67</sup> Em certos casos, poderá ter como destinatários finais, não só decisores policiais da PSP, como também pode incluir, por exemplo, decisores políticos.

designadamente, sobre: Respeito pela Legalidade; Segurança de Pessoas e Bens; Preservação da imagem institucional da PSP.

### **3. Identificação e Caracterização dos Vetores de Análise**

- O primeiro elemento fundamental desta etapa é a definição dos vetores essenciais de análise relacionados com a ameaça (sobre os quais serão construídos os cenários) e dos seus níveis (definição e descrição de uma escala), os quais devem recair, essencialmente, sobre o seguinte:
  - Atores envolvidos no protesto (Quem?)
  - Modalidade de protesto (Como?; Com que meios?)
  - Alvos do protesto (Contra o quê?/quem?)
  - Duração do protesto (Quando?; Durante quanto tempo?)
  - Dispersão espacial do protesto (Onde?)
- O segundo é a definição do vetor de análise relacionado com a “Resposta Policial”, cuja sistematização dos seus níveis deverá refletir, pelo menos, a escalada potencial de uso efetivo de meios coercivos (níveis de intervenção).

### **4. Construção dos Cenários**

- É antes de mais, necessário determinar o número de cenários, de natureza exploratória, considerados pertinentes, o qual, em regra, deverá ser entre 3 e 5.
- O elemento fundamental, desta etapa, é a abordagem da construção dos cenários, que entendemos denominar de “**variação morfológica de vetores**”, considerando que é dos que mais contribui para a demarcação do processo de geração de cenários preconizado, na medida em que incorpora duas lógicas metodológicas de modo complementar: a “análise morfológica” e o “cone de plausibilidade”. Esta abordagem está diretamente relacionada com a qualidade da sistematização dos vetores de análise e dos seus níveis.
- A dinâmica narrativa espelhando a interação dos vetores de análise é outro elemento crucial, permitindo integrar e condensar diferentes componentes de modo coerente e facilmente memorizados. Pretende-se, assim, retratar

de modo dinâmico as sequências plausíveis de acontecimentos, envolvendo os destinatários finais dos cenários e possibilitando “sentir” os mesmos.

## **5. Análise dos Impactos dos Cenários**

- O elementar desta etapa a sistematização de uma escala valorativa e descritiva dos potenciais impactos negativos que cada cenário, a qual deve ter como referência os critérios/condições do conceito de “Sucesso da Operação”.

## **6. Valoração e Seriação dos Cenários<sup>68</sup>**

- Esta fase caracteriza-se pela valoração e seriação dos cenários, tendo em conta o nível de impactos potenciais e a probabilidade de ocorrência associados a cada cenário.
- Quanto à valoração das probabilidades, afigura-se adequado que mantenha uma natureza qualitativa e a utilização dos descritos semânticos já estabilizados: Baixa, Média e Elevada.
- Defendemos que a explicitação da atribuição das probabilidades, em termos da sequência das etapas, apenas deve ocorrer após a análise e explicitação dos impactos potenciais respetivos. Pretende-se, acima de tudo, num momento inicial, conferir a necessária liberdade de imaginação e de revisão de expectativas e pressupostos prevaletentes, evitando enviesamentos cognitivos e garantir que os destinatários finais prestam igual atenção, na sua reflexão inicial, aos diferentes cenários<sup>69</sup>.
- Por fim, outro elemento fundamental, que no nosso entender contribui para o rigor e transparência analíticos, é a criação de um “grau percecionado de desconhecimento” associado à atribuição de probabilidades, que reflita,

---

<sup>68</sup> Esta etapa consubstancia uma determinação básica do nível do risco global associado a cada cenário, dado que, como indica Torres (2015b), a base fundamental para a valoração e seriação dos cenários de risco, a considerar no processo de decisão prende-se com o cruzamento entre graus de probabilidade e magnitude dos impactos potenciais.

<sup>69</sup> Na prática, os analistas responsáveis vão efetuando uma valoração implícita das probabilidades associadas. Porém, consideramos que na apresentação dos cenários aos destinatários, aquelas devem ser expressas após estes terem tomado contacto com o conteúdo de cada cenário e com a análise dos impactos.

para os destinatários, a confiança quanto à consistência e volume de dados nos quais aquelas foram valoradas<sup>70</sup>.

## **7. Identificação de Fatores Críticos para o Sucesso da Operação**

- O foco essencial desta etapa consiste no esforço de proporcionar, aos destinatários finais, a identificação de fatores essenciais para garantir o sucesso da operação policial e de eventuais oportunidades a serem exploradas.
- Cumpre salientar que nesta fase ter-se-á também que atender a eventuais vulnerabilidades associadas à força policial, ou seja, as “condições que podem diminuir a sua capacidade de intervenção e resistência” (Oliveira, 2015, p.80).

## **8. Seleção e Monitorização de Indícios Técnicos**

- Nesta etapa final pretende-se selecionar um conjunto pertinente de indícios técnicos que habilitem os destinatários finais dos cenários a percecionarem, precocemente, para qual dos cenários a evolução dos acontecimentos se está a aproximar. Ao invés, pode permitir invalidar a ocorrência de um dado cenário.
- Para tal, consideramos útil a perspetiva de Heuer (1999), que preconiza que devem ser selecionados indícios com elevado potencial de diagnóstico, isto é, na procura de indícios que permitam invalidar uma dada hipótese<sup>71</sup>.

É ainda de salientar que a documentação associada a qualquer geração de cenários, deverá conter um descritivo formal e transparente das opções metodológicas, não só em benefício do rigor e da transparência analítica, mas também para ir cimentando uma “memória metodológica”.

Por fim, entendemos que os elementos fundamentais e considerados elencados, associados ao processo de geração de cenários, desenvolvido pelo DIP, para o

---

<sup>70</sup> A este respeito recomendam-se os seguintes autores: Gomez (2006); Kanheman (2008) e Taleb (2012).

<sup>71</sup> Um indício que seja consistente com todos os cenários tem um potencial de diagnóstico diminuto (Heuer, 1999).

planeamento de OPMOP, permitem alicerçar uma sistematização teórica e reforçam a sua validade analítica, indo ao encontro dos fundamentos da teoria prospetiva.

## **CAPÍTULO 5**

### **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

1. O contexto operacional em que, por norma, decorrem as OPMOP é marcado pela complexidade (com interação de diferentes variáveis) e pela volatilidade (sujeito a alterações repentinas na dinâmica dos acontecimentos), pelo que o decisor policial deve considerar um conjunto de opções contingentes ao seu planeamento inicial, que lhe permitam, oportunamente, desencadear as ações necessárias e adequadas para lidar com situações que extravasam o que era considerado expectável.
2. Para tal, necessita de basear o seu planeamento numa lógica contingencial, alicerçada numa perspetiva prospetiva e orientada para a gestão dos riscos, de modo a traçar prioridades quanto aos ativos a proteger e à afetação dos recursos respetivos, onde a INTELPOL assume especial relevância, proporcionando conhecimento com valor acrescentado para a tomada de decisão, em especial, quanto à caracterização e avaliação das ameaças e dos riscos.
3. Ao nível da ordem pública, existe um consenso generalizado na doutrina nacional e internacional, quanto à mais-valia da geração de cenários, inseridos no contexto da gestão dos riscos de segurança. No entanto, raramente são aprofundados os fundamentos teóricos e o processo metodológico subjacentes à geração de cenários.
4. Através da investigação realizada foi possível concluir que a teoria geral da geração de cenários, por norma, associada ao planeamento estratégico, é transponível e aplicável ao planeamento operacional, com as devidas adaptações.
5. No seio da PSP tem vindo a ser desenvolvido um processo de geração de cenários aplicado ao planeamento de OPMOP, o qual registou uma evolução ao longo dos anos, verificando-se uma convergência gradual com os principais fundamentos da prospetiva, em geral, e da teoria da geração

de cenários, em particular. Neste aspeto, foi possível concluir que existe um conjunto de elementos fundamentais que permitem alicerçar uma sistematização teórica daquele processo metodológico, viabilizando a sua validade analítica e a sua individualização.

6. Contudo, há situações que urge ponderar, visando a sua melhoria, e que podem contribuir para incrementar a qualidade daquele processo, destacando-se as seguintes:
  - a. A necessidade de uma maior abrangência e envolvimento de intervenientes no processo de geração de cenários, além dos elementos pertencentes à INTELPOL, nomeadamente no que respeita aos seus destinatários finais;
  - b. A ausência e, portanto, a necessidade de uma harmonização doutrinária na PSP, nomeadamente, no que respeita à “taxonomia do risco” no domínio da Ordem e Segurança Públicas;
  - c. A insuficiente formação específica dos analistas sobre a teoria da geração de cenários, bem como de técnicas de análise conexas.
7. Resulta ainda da nossa investigação que o processo de geração de cenários, desenvolvido pelo DIP, assume um carácter complementar ou subsidiário do processo de gestão dos riscos. Destaca-se como mais-valia a capacidade de integrar diversas variáveis associadas ao risco, num conjunto coerente e conciso, de utilidade para o decisor policial, especialmente no que respeita ao incremento da sua capacidade percetiva e agilidade mental, habilitando o mesmo a tomar decisões proativas face à evolução dos acontecimentos.
8. Por fim, consideramos que o esforço de sistematização do processo de geração de cenários na PSP pode assumir-se como mais uma componente que reforça e diferencia positivamente a sua reputação institucional, enquanto Força de Segurança de referência no planeamento e execução de operações policiais de elevada complexidade, no domínio da ordem pública.

Lisboa, 20 de Junho de 2016



## **BIBLIOGRAFIA**

### **LIVROS, DOCUMENTOS E ARTIGOS**

- ABREU, F. (2002). *Fundamentos de estratégia militar e empresarial: obter superioridade em contextos conflituais e competitivos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- ALVES, F. (2015). *Planeamento de Operações Policiais: Protocolo/Procedimentos de Actuação em Cenários de Risco. Caso Prático – Manifestações no COMETLIS*. Relatório Final do I Curso de Comando e Direção Policial. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- BAS, E. (2010). *Prospectiva – Cómo usar el pensamiento sobre el futuro*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- BOUTON, C. (2013). *O sombrio horizonte do futuro: opacidade, desastre, responsabilidade*. In: Innerarity, D.; Solana, J. (Org.). *A Humanidade Ameaçada: a Gestão dos Riscos Globais* (pp. 115-125). Lisboa: Teodolito.
- CARVALHO, J. R. (2015). *Prospetiva e Intelligence Policial – Estudo da Utilidade da Geração de Cenários*. Dissertação de Mestrado para obtenção do Grau de Mestre em Estratégia. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- CARVALHO, J. S. (2009). *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*. In: *Segurança e Defesa nº 11, set-nov* (pp. 16-28). Lisboa.
- CLARK, R. (2010). *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach (3ª Edição)*. Washington: CQ Press.
- COUTO, A. (1988). *Elementos de Estratégia – Apointamentos para um Curso, Volume I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- DAY, G. e SCHOEMAKER (2006). *Visão Periférica – Identificação dos sinais que podem criar ou destruir o valor da sua empresa*. Lisboa: Actual Editora.
- FERNANDES, L. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- GODET, M. (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica: da Antecipação à Acção*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- GRABO, C. (2010). *Handbook of Warning Intelligence – Assessing the Threat to National Security*. Plymouth: Scarecrow Press, Inc.
- GRAÇA, P. (2011). *Os Intelligence Studies nas Relações Internacionais*. In: Graça, P. (Coord.). *Estudos de Intelligence* (pp.17-25). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- HEIJDEN, K. (2005). *Scenarios: The Art of Strategic Conversation – 2<sup>nd</sup> Edition*. Chichester: John Wiley & Sons.
- HEUER, R. e PHERSON, R. (2011): *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington: CQ Press,
- INNERARITY, D. (2011). *O Futuro e os Seus Inimigos: uma defesa da esperança política*. Alfragide: Teorema.
- KAHNEMAN, D. (2012). *Pensar, Depressa e Devagar*. Maia: Círculo de Leitores.
- LINDGREN, M. e BANDHOLD, H. (2003). *Scenario Planning: The link between future and strategy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

- MOURA, P. (2009). *A Análise do Risco no Planeamento Operacional*. Trabalho Final do 3º Curso de Comando e Direção Policial. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- OLIVEIRA, J. (2015). *Manutenção da Ordem Pública em Democracia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- RAMOS, C. (2005). *O Processo de Decisão Policial no âmbito da Actividade Operacional: Uma nova abordagem*. Trabalho Final do 1º Curso de Comando e Direção Policial. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- RAMOS, S. e NARANJO, E. (2014). *Metodologia da Investigação Científica*. Lisboa: Escolar Editora.
- RIBEIRO, A. (1998). *Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado*. Lisboa: Editorial Minerva.
- RIBEIRO, A. (2009). *Teoria Geral da Estratégia – O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- SCHWARTZ, P. (2007). *The Art of the Long View*. Chichester: John Wiley & Sons.
- SCHWENKER, B. e WULF, T. (Eds) (2013). *Scenario-based Strategic Planning: Developing Strategies in an Uncertain World*. Munique: Springer Gabler.
- TALEB, N. (2008). *O Cisne Negro: O impacto do altamente improvável*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- TEIXEIRA, S. (2013). *Gestão das Organizações (3ª Edição)*. Lisboa: Escolar Editora.
- TORRES, J. (2015a). *A Gestão contingencial de cenários de risco para a segurança pública*. In: Valente, M. (Coord.). *Ciências Policiais e Política Criminal* (pp.141-165). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- TORRES, J. (2015b). *Gestão de Riscos no Planeamento, Execução e Auditoria de Segurança*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- WATSON, R. e FREEMAN, O. (2012). *Futurevision: scenarios for the world in 2040*. Melbourne/Londres: Scribe Publications.
- WEICK, K. e SUTCLIFFE, K. (2007). *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty (2ª Edição)*. São Francisco: John Wiley & Sons, Inc.

#### **LIVROS, DOCUMENTOS E ARTIGOS ONLINE**

- BERGER, G. (1964). *Phénoménologie du temps et prospective*. Disponível em: <http://www.lapropective.fr/dyn/francais/memoire/phenominologietemps.pdf> (Acedido em: 05 de Fevereiro de 2016)
- FORESIGHT HORIZON SCANNING CENTRE (2009). *Scenario Planning*. Disponível em: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140108140803/http://www.bis.gov.uk/assets/foreign-affairs/docs/horizon-scanning-centre/foresight\\_scenario\\_planning.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140108140803/http://www.bis.gov.uk/assets/foreign-affairs/docs/horizon-scanning-centre/foresight_scenario_planning.pdf) (Acedido em: 05 de Fevereiro de 2016)
- GOMÉZ, A. (2006), *Inteligencia Prospectiva de Seguridad*, Disponível em: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/74d542804f018649ba6bfe3170baead1/260\\_MonteroGomez\\_Inteligencia\\_Prospectiva\\_Seguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=74d542804f018649ba6bfe3170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/74d542804f018649ba6bfe3170baead1/260_MonteroGomez_Inteligencia_Prospectiva_Seguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=74d542804f018649ba6bfe3170baead1) (Acedido em: 05 de Fevereiro de 2016)
- GOOD PRACTICE FOR DIALOGUE AND COMMUNICATION AS STRATEGIC PRINCIPLES FOR POLICING POLITICAL MANIFESTATIONS IN EUROPE (2013). *Recommendations for policing political manifestations in Europe*. Disponível em: <https://www.polisen.se/PageFiles/378869/GODIAC%20Booklet.pdf> (Acedido em: 24 de Maio de 2016).

- HEUER, R. (1999). *Psychology of Intelligence Analysis*. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/psychology-of-intelligence-analysis/PsychofIntelNew.pdf> (Acedido em: 04 de Março de 2016)
- JOUVENEL, B. (1967). *The art of conjecture*. Disponível em: <https://www.futuribles.com/base/bibliographie/notice/the-art-of-conjecture/> (Acedido em 29 de Março de 2016)
- KOSOW, H.; GAßNER, R. (2008), *Methods of Future and Scenario Analysis: Overview, Assessment, and Selection Criteria*. Disponível em: [http://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_39.2008.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_39.2008.pdf) (Acedido em 21 de Fevereiro 2016)
- MILLET, S. (2009). *Should Probabilities Be Used with Scenarios?*. Disponível em: [http://cspo.org/wp-content/uploads/2014/11/read\\_Millett-Should-Probabilities-Be-Used-with-Scenarios.pdf](http://cspo.org/wp-content/uploads/2014/11/read_Millett-Should-Probabilities-Be-Used-with-Scenarios.pdf) (14 de Maio de 2016)
- PINO, J. (2008). *La prospectiva y la investigación del futuro*. Disponível em: <http://plazayvaldes.metapress.com/content/e45p277177226932/fulltext.pdf> (Acedido em: 05 de Fevereiro de 2016)
- SCEARCE, D., FULTON, K. e GBN. Disponível em: [http://www.monitorinstitute.com/downloads/what-we-think/what-if/What\\_If.pdf](http://www.monitorinstitute.com/downloads/what-we-think/what-if/What_If.pdf) (Acedido em: 05 de Fevereiro de 2016)
- SCHOEMAKER, P. (1995). *Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking*. Disponível em: <http://www.foresightfordevelopment.org/sobipro/55/664-scenario-planning-a-tool-for-strategic-thinking> (Acedido em: 13 de Março de 2016)
- SHELL (2008). *Scenarios: An Explorer's Guide*. Disponível em: <http://s05.static-shell.com/content/dam/shell/static/public/downloads/brochures/corporate-pkg/scenarios/explorers-guide.pdf> (Acedido em: 05 de Fevereiro de 2016)
- TAYLOR, C. (1993). *Alternative world scenarios for a new order of nations*. Disponível em: [http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1993/ssi\\_taylor.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1993/ssi_taylor.pdf) (Acedido em: 05 de Maio de 2016)
- UNITED NATIONS INTERREGIONAL CRIME AND JUSTICE RESEARCH INSTITUTE - INTERNATIONAL PERMANENT OBSERVATORY (2007). *IPO: Modelo de Planeamento de Segurança*. Disponível em: [https://web.oas.org/ipoamericas/EN/Lists/CTP%20Relevant%20Technical%20Tools%20On%20Major%20Events%20Secur/Attachments/678/0\\_IPO%20Portuguese.pdf](https://web.oas.org/ipoamericas/EN/Lists/CTP%20Relevant%20Technical%20Tools%20On%20Major%20Events%20Secur/Attachments/678/0_IPO%20Portuguese.pdf) (Acedido em: 21 de Fevereiro de 2016).
- WACK, P.(1985). *Scenarios: Shooting the rapids*. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/socha/css572winter2012/Scenarios%20-%20shooting%20the%20rapids.pdf> (Acedido em: 10 de Março de 2016)
- WULF, T., MEISSNER, P. e STUBNER, S.(2010): *A Scenario-based Approach to Strategic Planning – Integrating Planning and Process Perspectives of Strategy*, HHL Working Paper. Disponível em: [http://www.scenarioplanning.eu/fileadmin/user\\_upload/imported/fileadmin/user\\_upload/Scenario-based\\_strategic\\_planning\\_WP.pdf](http://www.scenarioplanning.eu/fileadmin/user_upload/imported/fileadmin/user_upload/Scenario-based_strategic_planning_WP.pdf) (Acedido em: 23 de Março de 2016)

## **LEGISLAÇÃO**

Constituição da República Portuguesa  
Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de Agosto  
Portaria nº 383/2008, de 29 de Maio  
Despacho nº 1174/2010, de 20 de Julho

**OUTROS DOCUMENTOS**

Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública (2014). Norma de Execução Permanente AUOOS/DIP/02/05, de 30 de Dezembro de 2014. *Sistema de Inteligência Policial*

Departamento de Informações Policiais (2010). Briefing de Informações. *Cenários de Ordem e Segurança Públicas (Draft)*.

Departamento de Informações Policiais (2010). Documento interno. *Relatório CIMEIRA NATO 2010 – Actividades Desenvolvidas pelo DIP*.

Departamento de Informações Policiais (2013). Relatório de Informações n.º de registo 40001333000. *Manifestação CGTP – Ponte 25 de Abril e Ponte do Infante (19OUT13)*.

Departamento de Informações Policiais (2014). Relatório de Informações n.º de registo 6741433000. *Manifestação CCP – Forças de Segurança – 06MAR2014*.

Departamento de Informações Policiais (2014). Documento interno. *“Post-Mortem Analysis”: Cenários de OP - Manifestação CCP 06MAR2014*.

## **APÊNDICE 1**

### **CENÁRIOS DA CIMEIRA OTAN (19 e 20NOV2010)**

**Referências:** Briefing de Informações (12OUT10) e documentação conexa associada à elaboração dos Cenários de Ordem e Segurança Pública e Documento interno do DIP intitulado: *Relatório CIMEIRA NATO 2010 – Actividades Desenvolvidas pelo DIP*.

**ENQUADRAMENTO:** Geração de Cenários efetuada no âmbito do planeamento de segurança da Cimeira OTAN, realizada nos dias 19 e 20NOV10, em Lisboa – Parque das Nações, considerado como um “Grande Evento”. Tendo em consideração o perfil do evento e face aos antecedentes verificados na edição anterior<sup>72</sup>, era expetável uma intensa atividade contestatária, a qual poderia assumir contornos violentos, sendo entendido que a componente relacionada com a ordem pública era uma das que suscitava maior preocupação para a PSP.

#### **PROCESSO DE GERAÇÃO DE CENÁRIOS:**

##### **1. Definição do Contexto e dos Objetivos:**

A definição do contexto foi efetuada através de um conjunto de atividades<sup>73</sup>, tendo sido definido que os cenários versariam sobre a temática da ordem pública, com enfoque nas dinâmicas de protesto que pudessem colocar em causa o normal decorrer da Cimeira.

Os principais objetivos da geração de cenários, definidos pelo DIP, foram os seguintes: 1) Auxiliar o planeamento; 2) Identificar as necessidades de informações; 3) Identificar as consequências potenciais de determinados eventos; 4) Contribuir para as opções táticas/operacionais.

---

<sup>72</sup> A Cimeira da OTAN, 2009, que teve lugar em Estrasburgo-Kehl foi marcada por protestos violentos.

<sup>73</sup> Elaboração de um questionário internacional remetido para as forças policiais de países que já detinham experiência na organização de eventos idênticos; Exploração e análise de fontes abertas, em especial, sobre a temática do Policiamento de Grandes Eventos e sobre Movimentos Transnacionais de Protesto; Receção e análise de informações e Inteligência oriundas da cooperação nacional e internacional.

## **2. Análise de Percepções e Pressupostos:**

Apesar de não constar expressamente da documentação analisada, é possível afirmar que a percepção dominante era que a segurança da Cimeira iria ter como um dos principais desafios as dinâmicas de protesto levadas a cabo por grupos de ativistas “Anti-OTAN”, existindo o receio da presença considerável de ativistas com um perfil violento, muitos dos quais oriundos de países estrangeiros.

Paralelamente, tendo em conta os antecedentes verificados na Cimeira OTAN de 2009, o principal pressuposto era que existia um elevado potencial de ocorrência de ações de protesto que iriam apresentar um significativo grau de resistência<sup>74</sup> e que poderiam colocar em causa o normal decorrer da Cimeira.

Neste sentido, foram equacionadas duas situações consideradas limite, na tentativa de articular um “cenário ideal” e um “pior cenário”. Num extremo considerou-se a situação em que iriam ocorrer protestos, mas que a generalidade cumpriria os trâmites legais e que em momento algum afetariam o normal decorrer da cimeira. No outro extremo, foi ponderada a situação de ocorrência de alterações da ordem pública generalizadas na cidade de Lisboa, com diversas ações violentas e de destruição, por dias consecutivos. Considerou-se que ambas as situações, apesar de percecionadas como improváveis, eram pertinentes serem vertidas em cenários. A primeira para demonstrar que, de facto, justificava-se uma preocupação acrescida com a componente da ordem pública. A segunda para questionar qual era a capacidade de resposta do efetivo policial para responder de modo eficaz a múltiplos incidentes a ocorrerem em simultâneo e por dias consecutivos.

Por fim, entendeu-se de extrema relevância definir, para efeitos da geração dos cenários, o que se entendia como “Normal Decorrer da Cimeira”, efetuando uma análise dos principais ativos a proteger, bem como a definição de “Consequências”:

- **Normal Decorrer da Cimeira:** A Cimeira decorre com normalidade, perante a inexistência de incidentes que afetem:

---

<sup>74</sup> Desde ações diretas não-violentas, com recurso a técnicas e equipamento especializado, como ações de destruição de património e de confrontação do dispositivo policial.

- O Funcionamento do Local e da Infra-estrutura da Cimeira, ou de outros locais e infraestruturas relacionadas (ex: Hotéis);
  - A Integridade das Delegações (que engloba a integridade física dos seus elementos, bem como a preservação da sua imagem);
  - Os Trajetos das Delegações;
  - A Imagem internacional de Portugal e da PSP em particular, nomeadamente, o normal funcionamento dos Órgãos de Soberania, Instalações Diplomáticas, Instalações Militares e Policiais, a Ordem Pública, a propriedade pública e/ou privada.
- **Consequências:** referem-se aos potenciais danos resultantes da concretização de uma determinada ação de protesto, que coloquem em causa o normal decorrer da Cimeira.

### **3. Identificação e Análise dos Elementos Essenciais:**

Para efeitos da construção dos cenários, a força de influência considerada como “incerteza crítica” estava relacionada com as modalidades de contestação (o tipo de ação de protesto; o nível de planeamento/concertação; o número de participantes e de ativistas violentos). Foram ainda tidos como elementos essenciais, para efeitos do planeamento, a duração e dispersão geográfica das ações protesto. Por último, entendeu-se pertinente determinar o espetro de desconhecimento que a PSP poderia ter acerca das ações, tendo em conta a divulgação das ações de protesto e/ou a capacidade de conhecer antecipadamente as intenções acerca da sua realização.

Assim, os elementos essenciais - denominados de “Vetores” - utilizados na geração dos cenários foram os seguintes:

- **Grau de Resistência:** representa a capacidade de uma dada ação de protesto colocar em causa a Ordem e Tranquilidade Públicas, ou dificultar a ação policial, incluindo, nomeadamente: Protestos Pacífico; Atos de Desobediência Civil; Destruição de Património; Confrontação do dispositivo policial;
- **Grau de Execução:** representa o nível de planeamento (inopinadas/planeadas) e concertação das ações de protesto;

- **Número de Participantes:** Número de participantes envolvidos nas ações de protesto;
- **Número de Ativistas Violentos:** Número de ativistas envolvidos em ações de protesto violentas;
- **Dispersão Geográfica:** Traduz o nível de concentração/dispersão espacial das ações de protesto.
- **Duração:** Duração previsível das ações de protesto.
- **Grau de Surpresa:** Representa o grau de desconhecimento que a PSP tem relativamente à realização das ações de protesto a terem lugar e/ou seus intervenientes, tendo em conta a comunicação formal/divulgação das mesmas e a informação disponibilizada/compilada anteriormente.

Para cada um destes vetores foram definidos cinco níveis de graduação (de 1 a 5, por nível crescente de gravidade), com a respetiva definição. A título de exemplo, para a “Duração” foram definidos os seguintes níveis:

- **Nível 1:** Durante os dias Cimeira
- **Nível 2:** Dias da Cimeira - 24 horas anteriores + 24 horas posteriores
- **Nível 3:** Dias da Cimeira - 48 horas anteriores + 24 horas posteriores
- **Nível 4:** Dias da Cimeira + 72 horas anteriores + 24 horas posteriores
- **Nível 5:** Durante a semana (2ª feira a Domingo - 168H)

#### **4. Construção dos Cenários:**

Com base nos vetores anteriormente mencionados, foram concebidos quatro cenários, de natureza exploratória, materializados através de combinações coerentes de diferentes níveis dos respetivos vetores, correspondendo às situações do “cenário ideal” e do “pior cenário” (extremos plausíveis) e a duas situações “intermédias”, admitidas como mais prováveis.

A sua diferenciação foi baseada numa lógica crescente do grau potencial de consequências negativas para o normal decorrer da Cimeira<sup>75</sup> e foram ainda atribuídas probabilidades qualitativas a cada um dos cenários<sup>76</sup>, tendo por base

---

<sup>75</sup> Em cada cenário os diferentes vetores foram assumindo níveis de maior gravidade.

<sup>76</sup> A atribuição de probabilidades assumiu um carácter relativo, salientando-se que foi expressamente mencionado no briefing de apresentação que os cenários não deveriam ser entendidos como previsões mas, principalmente, como auxiliares do planeamento.



os indícios técnicos e informações disponíveis até ao momento da sua elaboração, valoradas do seguinte modo: Probabilidade Baixa; Probabilidade Média e Probabilidade Elevada.

Assim, a construção dos cenários resultou na seguinte avaliação:

- **Cenário 1: Probabilidade Baixa, Consequências Irrelevantes**
- **Cenário 2: Probabilidade Elevada, Consequências Não Significativas**
- **Cenário 3: Probabilidade Média, Consequências Significativas**
- **Cenário 4: Probabilidade Baixa, Consequências Elevadas**

Na redação, propriamente dita, não foi respeitada a lógica narrativa, optando-se pelo elencar do conjunto de descritivos sumários de cada um dos vetores, bem como dos potenciais resultados negativos (consequências diretas) das ações de protesto.

## **5. Análise das Implicações dos Cenários:**

Mediante a análise dos cenários é possível inferir que os níveis de valoração das consequências obedeceram à seguinte lógica:

- **Consequências Irrelevantes:** Não existe qualquer constrangimento ao normal decorrer da Cimeira.
- **Consequências Não Significativas:** Verifica-se a ocorrência de alguns constrangimentos ao normal decorrer da Cimeira. Não há produção de danos significativos em património e não se verificam consequências físicas para o efetivo policial.
- **Consequências Significativas:** Verifica-se a ocorrência de constrangimentos ao normal decorrer da Cimeira e a eficácia de algumas ações policiais é posta em causa. Há produção de danos significativos em património e verificam-se consequências físicas para o efetivo policial.
- **Consequências Elevadas:** Verifica-se a ocorrência de elevados constrangimentos ao normal decorrer da Cimeira e a eficácia da PSP é posta em causa, com repercussões para a imagem de Portugal. Há produção de danos elevados em património e verificam-se consequências físicas graves para o efetivo policial.

Nesta etapa foi ainda evidenciada a necessidade de informações relacionadas com a afluência de ativistas estrangeiros que estivessem conotados com ações de protesto violentas, bem como a necessidade de identificar infraestruturas que pudessem constituir um “alvo estratégico” para as ações de protesto, com intuito de proceder à respetiva avaliação do risco.

#### **6. Seleção e Monitorização de Indicadores:**

Não foram selecionados, formalmente, qualquer tipo de indicadores concretos relativos cenários<sup>77</sup>.

#### **OBSERVAÇÕES:**

- O briefing de apresentação formal dos cenários ocorreu em 12OUT10, tendo sofrido atualizações até dia 18OUT10.
- A Cimeira da OTAN foi a primeira vez em que o DIP utilizou a geração de cenários enquanto instrumento de apoio ao planeamento de uma operação policial.
- Após a realização da Cimeira, o DIP concluiu que aplicação da geração de cenários em futuros eventos seria um contributo para a análise e avaliação dos riscos associados a um Grande Evento, ou a situações planeadas de Ordem Pública.

---

<sup>77</sup> Refira-se, no entanto, que já existia documentação anterior, produzida pela PSP no âmbito da segurança da Cimeira, onde constavam uma série de indicadores vocacionados para auxiliarem na deteção precoce de situações relacionadas com a presença de ativistas violentos e com a preparação de ações de protesto

## **APÊNDICE 2**

### **CENÁRIOS DA MANIFESTAÇÃO DA CGTP (19OUT2013)**

**Referência:** Relatório de Informações nº de registo 40001333000, do DIP.

**ENQUADRAMENTO:** Geração de Cenários efetuada no âmbito do apoio ao planeamento do policiamento relativo à manifestação promovida pela CGTP, para dia 19OUT13, tendo como locais visados, a Ponte 25 de Abril - Lisboa e a Ponte do Infante – Porto<sup>78</sup>, cujos objetivos principais visavam exigir o fim das medidas de austeridade e protestar contra o Orçamento de Estado. Uma das principais preocupações era o impacto decorrente de uma paralisação prolongada do trânsito no tabuleiro da ponte 25 de Abril (e seus acessos) e a tipologia do local, a qual impunha especiais cuidados no caso da eventual necessidade de intervenção policial<sup>79</sup>. Refira-se ainda que existia uma forte exploração mediática sobre a manifestação a ocorrer na Ponte 25 de Abril.

#### **PROCESSO DE GERAÇÃO DE CENÁRIOS:**

##### **1. Definição do Contexto e dos Objetivos:**

Foi entendido que seria pertinente delimitar o objeto de análise apenas às possibilidades de ações de protesto que tivessem lugar na Ponte 25 de Abril (acessos e tabuleiros), por ser esta infraestrutura que apresentava maiores preocupações.

O objetivo principal foi auxiliar o planeamento do policiamento da manifestação a ocorrer em Lisboa, tendo como destinatários prioritários os responsáveis daquele planeamento. Tal resulta claro, na medida em que um exemplar do documento de divulgação dos cenários foi anexado à Diretiva Operacional respeitante ao evento.

---

<sup>78</sup> Primeiramente era intenção da CGTP efetuar uma marcha apeada na Ponte 25 de Abril, a qual foi proibida por questões legais e de segurança. A manifestação foi alterada para a zona de Alcântara, com os autocarros com manifestantes da CGTP a efetuarem a passagem da Ponte 25 de Abril até ao local de concentração.

<sup>79</sup> Especialmente no que respeitava à salvaguarda da integridade física dos manifestantes e do efetivo policial. Tal preocupação tinha também em consideração o facto de existirem indícios da intenção de indivíduos/grupos de matriz radical participarem na manifestação.

## **2. Análise de Percepções e Pressupostos:**

Apesar de não constar expressamente da documentação analisada, é possível afirmar que a percepção dominante subjacente era que um congestionamento rodoviário total, nos acessos e tabuleiro da ponte 25 de Abril, seria expetável, tendo em conta o número previsível de veículos pesados de passageiros afetos à CGTP.

O pressuposto principal era que, quanto maior o prolongamento do congestionamento rodoviário, maior o potencial da situação poder conduzir a ações de protesto nos locais afetados, pelo que a fluidez de trânsito constituía uma condição essencial para o sucesso do policiamento, sendo fundamental a capacidade de garantir rapidamente o restabelecimento da circulação rodoviária.

Como delimitação do espectro de situações a considerar para a elaboração de cenários foram, apenas, tidas como pertinente as ações de protesto suscetíveis de condicionar o sucesso parcial ou global do policiamento e cuja plausibilidade fosse baseada nos indícios técnicos recolhidos e analisados e nos antecedentes existentes (nomeadamente, quanto a ações de protesto anteriores com utilização de viaturas pesadas<sup>80</sup>). Assim, foram equacionados os seguintes extremos plausíveis:

- Realização de marcha lenta motorizada com utilização coordenada de pesados de passageiros no tabuleiro da ponte;
- Realização de marcha lenta motorizada e início de protesto apeado no tabuleiro da ponte, com ativistas de matriz radical a empreenderem atos de resistência passiva e/ou de natureza violenta contra o efetivo policial.

Por fim, entendeu-se relevante elencar o conjunto de condições a assegurar, para efeitos de definição do sucesso da operação policial. Assim, o sucesso da operação policial seria o resultado que, cumulativamente, garantisse o seguinte:

- A legalidade;
- O exercício do direito de manifestação;
- A fluidez da circulação rodoviária nos eixos afetados, ainda que condicionada;

---

<sup>80</sup> Como por exemplo os incidentes ocorridos em JUN94 na Ponte 25 de Abril.

- A fluidez da circulação ferroviária nos eixos afetados, ainda que condicionada;
- A segurança dos manifestantes e dos respetivos recursos materiais;
- A segurança do efetivo policial e dos respetivos recursos materiais;
- A segurança das infraestruturas críticas;
- A preservação da imagem institucional da PSP.

### **3. Identificação e Análise dos Elementos Essenciais:**

Para efeitos da construção dos cenários, as forças de influência consideradas como “incertezas críticas” estavam relacionadas com o perfil de atores presentes no protesto (ex: sindicalistas, automobilistas, ativistas de matriz radical) e as modalidades de contestação (ex: marcha lenta, desfile apeado, ações de resistência passiva, ações violentas). Foram ainda tidos como elementos essenciais, para efeitos do planeamento, a duração e dispersão geográfica das ações protesto.

Assim, os elementos essenciais - denominados de “Vetores de Análise” - utilizados na geração dos cenários foram os seguintes:

- **Atores envolvidos no protesto;**
- **Modalidades de protesto adotadas;**
- **Duração das ações;**
- **Dispersão espacial das ações.**

De salientar que estes vetores de análise não foram alvo de qualquer descritivo formal.

Apesar de não constar como vetor de análise, resulta dos cenários que foi também considerada a capacidade de resposta da PSP em conseguir prevenir e responder oportunamente a eventuais ações de protesto.

### **4. Construção dos Cenários:**

Com base nos vetores mencionados, foram concebidos cinco cenários, de natureza exploratória, materializados através de combinações coerentes dos

respetivos vetores, correspondendo a situações crescentes quanto ao potencial de resultados negativos (consequências diretas) das ações de protesto e das intervenções policiais.

A sua diferenciação foi efetuada através de variações graduais de gravidade de alguns vetores, tendo como base de partida o cenário considerado como mais plausível, perante os indícios existentes.

Foram ainda atribuídas probabilidades qualitativas a cada um dos cenários, tendo por base os indícios técnicos e informações disponíveis até ao momento da sua elaboração, valoradas do seguinte modo: Probabilidade Baixa; Probabilidade Média e Probabilidade Elevada.

Assim, a construção dos cenários resultou na seguinte avaliação:

- **Cenário A: Probabilidade Elevada, Consequências Não Significativas**
- **Cenário B: Probabilidade Média, Consequências Significativas**
- **Cenário C: Probabilidade Média, Consequências Significativas**
- **Cenário D: Probabilidade Baixa, Consequências Muito Significativas**
- **Cenário E: Probabilidade Baixa, Consequências Elevadas**

Na redação foi respeitada a lógica narrativa, optando-se pela descrição dinâmica de acontecimentos, em especial quanto às modalidades de protesto e à atuação do dispositivo policial, bem como das potenciais consequências das ações de protesto e das intervenções policiais.

## **5. Análise das Implicações dos Cenários:**

Nesta etapa foram analisadas e elencadas as implicações de cada cenário, tendo em consideração as consequências negativas para Ordem Pública e para a imagem institucional da PSP<sup>81</sup>. Foi possível inferir que os níveis de valoração das consequências obedeceram à seguinte lógica:

- **Consequências Não Significativas:** As consequências para a ordem Pública são diminutas e de duração limitada. No entanto, a imagem

---

<sup>81</sup> O documento de referência analisado refere o “potencial de riscos para a ordem e segurança públicas e respetivas consequências”. Como vimos no Capítulo 2, a noção de risco já incorpora as consequências (impacto), pelo que seria mais correto a utilização do termo “Impacto” (ou “Consequências”).

institucional da PSP pode ser prejudicada pela projeção mediática negativa no que respeita à sua capacidade de prevenir a materialização de ações de protesto, ainda que a sua resolução se tenha realizado em tempo útil.

- **Consequências Significativas:** A segurança dos manifestantes e do efetivo policial é colocada em causa. As consequências para a Ordem Pública são consideráveis e de duração prolongada. A imagem institucional da PSP é prejudicada pela projeção mediática negativa no que respeita à sua capacidade de prevenir e resolver em tempo útil a materialização de ações de protesto. O possível recurso a meios coercivos para resolução da situação potencia o aumento das consequências.
- **Consequências Muito Significativas:** A segurança dos manifestantes e do efetivo policial é colocada em causa. As consequências para a Ordem Pública são bastante consideráveis e de duração prolongada. A imagem institucional da PSP é muito prejudicada pela projeção mediática negativa no que respeita à sua capacidade de prevenir e resolver em tempo útil a materialização de ações de protesto e pela escalada no recurso a meios coercivos.
- **Consequências Elevadas:** A segurança dos manifestantes, do efetivo policial e da infraestrutura é colocada em causa. As consequências para a Ordem Pública são elevadas e de duração muito prolongada. A imagem institucional da PSP é bastante prejudicada pela projeção mediática negativa no que respeita à sua capacidade de prevenir e resolver em tempo útil a materialização de ações de protesto e pela escalada no recurso a meios coercivos.

Foram igualmente identificadas para cada cenário, as “oportunidades” a explorar pela PSP para minimizar as consequências, designadamente:

- Capacidade de gerir em antecipação a organização do fluxo rodoviário;
- Capacidade de ocupação prévia das zonas de acesso com meios de diversas valências;
- Utilização proactiva do serviço de imprensa e relações públicas;
- Monitorização e acompanhamento antecipado de indivíduos/grupos já referenciados pelo seu historial em ações de protesto e/ou intenções declaradas;
- Capacidade técnica e experiência na resolução rápida e eficaz de cenários

de resistência passiva que envolvam técnicas especialmente complexas (e.g. Cimeira OTAN);

- Capacidade técnica e experiência na reposição da ordem pública em cenários de contestação social.

Por fim, decorrente da análise dos cenários foram elencados os seguintes “fatores essenciais” para o sucesso da operação policial:

- A gestão correta da circulação do trânsito rodoviário;
- A mobilidade, rapidez e eficácia no emprego de meios/intervenção policial, em especial se:
  - implicar a extração/detenção de manifestantes;
  - exigir a remoção de obstáculos à circulação rodoviária;
  - envolver o recurso a meios coercivos;
  - ocorrer no tabuleiro da ponte;
- A monitorização e acompanhamento prévio de indivíduos/grupos já referenciados pelo seu historial em ações de protesto e/ou intenções declaradas;
- O especial cuidado com a segurança de manifestantes e efetivo policial, no que respeita ao eventual emprego de meios/intervenção policial no tabuleiro da ponte;
- A disponibilidade de informação permanente e oportuna aos OCS e sua boa gestão.

#### **6. Seleção e Monitorização de Indicadores:**

Não foram selecionados, formalmente, qualquer tipo de indicadores concretos relativos cenários.

#### **OBSERVAÇÕES:**

- A divulgação dos cenários apenas ocorreu a 17OUT13, dois dias antes da ocorrência do evento.



## **APÊNDICE 3**

### **CENÁRIOS DA MANIFESTAÇÃO DA CCP (06MAR2014)**

**Referência:** Relatório de Informações n.º de registo 6741433000, do DIP e Documento interno do DIP intitulado: *“Post-Mortem Analysis”: Cenários de OP - Manifestação CCP 06MAR2014.*

**ENQUADRAMENTO:** Geração de Cenários efetuada no âmbito do apoio ao planeamento do policiamento relativo à manifestação promovida pela CCP, para dia 06MAR14, em Lisboa, tendo como início o Marquês de Pombal e destino final a Assembleia da República, cujos objetivos visam demonstrar o descontentamento com as medidas de austeridade impostas através do Orçamento do Estado de 2014, implicando reduções nos vencimentos e a redução de direitos e benefícios para os membros das Forças e Serviços de Segurança. Face ao antecedente existente<sup>82</sup>, a principal preocupação era a realização de um evento com contornos semelhantes ou de maior hostilidade, impondo especiais cuidados no caso da eventual necessidade de intervenção policial, tendo em conta o perfil dos manifestantes<sup>83</sup>. Refira-se ainda que existia uma forte exploração mediática relativamente a este evento.

#### **PROCESSO DE GERAÇÃO DE CENÁRIOS:**

##### **1. Definição do Contexto e dos Objetivos:**

Foi entendido que seria pertinente delimitar o objeto de análise apenas às possibilidades de ações de protesto na zona da Assembleia da República, entendida como o local de maior preocupação.

A par desta delimitação foi ainda efetuada uma análise sumária de variáveis contextuais no qual se inseria a manifestação, nomeadamente, a caracterização da dinâmica sindical e dos desenvolvimentos negociais entre a CCP e o Governo.

---

<sup>82</sup> A anterior manifestação organizada pela CCP, em 21NOV2013, em que houve a ocupação da escadaria da Assembleia da República, após uma pressão intensa efetuada pelos manifestantes contra o dispositivo policial. A mesma teve repercussões no seio da PSP, entre as quais alterações na sua estrutura diretiva.

<sup>83</sup> Na sua maioria elementos das Forças e Serviços de Segurança, detentores de especiais conhecimentos que lhes permitiam reconhecer e aproveitar eventuais vulnerabilidades do dispositivo policial e intentar a disrupção dos perímetros definidos.

O objetivo principal foi auxiliar o planeamento do policiamento da manifestação, tendo como destinatários prioritários os responsáveis por aquele planeamento.

## **2. Análise de Perceções e Pressupostos:**

Apesar de não constar da expressamente da documentação analisada, é possível afirmar que a percepção dominante subjacente era que a manifestação poderia assumir uma maior hostilidade por parte dos manifestantes, impondo especiais cuidados ao nível do dispositivo policial, no sentido de evitar o recurso a meios coercivos e, simultaneamente, impedir a sua disrupção.

Foram explicitados os seguintes pressupostos relacionados com a manifestação:

- O grau de adesão previsto seria idêntico ao verificado na manifestação de 21NOV13;
- Até ao dia do evento não existiria qualquer alteração no processo negocial em curso, nem do posicionamento das partes envolvidas;
- A eventual possibilidade de infiltração de ativistas de matriz radical no seio da manifestação, considerando-se que estes, no contexto específico, não teriam capacidade, por si só, de criar situações suscetíveis de colocarem em causa a ordem pública;
- A presença de manifestantes na posse de armas de fogo.

Como delimitação do espectro de situações a considerar para a elaboração de cenários foram, apenas, tidas como pertinente as ações de protesto suscetíveis de resultarem em episódios de confrontação com o dispositivo policial e cuja plausibilidade fosse baseada nos indícios técnicos recolhidos e analisados e nos antecedentes existentes. Assim, foram equacionados os seguintes extremos plausíveis:

- Episódios de derrube de gradeamento, tentativa de disrupção do cordão policial, ou no arremesso esporádico de objetos;
- Episódio de utilização de armas de fogo pelos manifestantes, com disparos para o ar, como reação a uma eventual vaga de dispersão.

Foi ainda admitida a possibilidade de existir um manifestante que, aproveitando o contexto e a cobertura mediática, pudesse cometer um ato isolado de elevado

impacto e de grande carga simbólica (e.g. suicídio com recurso a arma de fogo). Contudo, a mesma foi entendida como sendo de elevada incerteza e que seria transversal a qualquer cenário delineado, pelo que não foi considerada para a construção dos cenários.

Por fim, considerou-se que o sucesso da operação policial seria o resultado que, cumulativamente, garantisse o seguinte:

- A legalidade;
- O exercício do direito de manifestação;
- A segurança dos manifestantes;
- A segurança do efetivo policial;
- A segurança das infraestruturas críticas;
- A preservação da imagem institucional da PSP.

### **3. Identificação e Análise dos Elementos Essenciais:**

Para efeitos da construção dos cenários, a forças de influência considerada como “incerteza crítica” estava relacionada essencialmente com as modalidades de contestação. Foram ainda tidos como elementos essenciais, para efeitos do planeamento, os atores envolvidos no protesto, a dispersão geográfica das ações protesto, as táticas policiais empregues e sucesso das intervenções policiais.

Assim, os elementos essenciais - denominados de “Vetores de Análise” - utilizados na geração dos cenários foram os seguintes:

- **Atores envolvidos no protesto;**
- **Modalidades de protesto e respetivo grau de risco;**
- **Táticas policiais e uso de meios coercivos;**
- **Sucesso/insucesso das intervenções policiais.**

De salientar que estes vetores não foram alvo de qualquer descritivo formal.

### **4. Construção dos Cenários:**

Com base nos vetores anteriormente mencionados, foram desenvolvidos cinco cenários, de natureza exploratória, materializados através de combinações

coerentes dos respetivos vetores, correspondendo a situações crescentes quanto ao potencial de resultados negativos (consequências diretas) das ações de protesto e das intervenções policiais.

A sua diferenciação foi efetuada através de variações graduais de gravidade de alguns “vetores de análise”, tendo como base de partida o cenário considerado como mais plausível, perante os indícios existentes.

Foram ainda atribuídas probabilidades qualitativas a cada um dos cenários, tendo por base os indícios técnicos e informações disponíveis até ao momento da sua elaboração, valoradas do seguinte modo: Probabilidade Baixa; Probabilidade Média e Probabilidade Elevada.

Assim, a construção dos cenários resultou na seguinte avaliação:

- **Cenário A: Probabilidade Elevada, Consequências Negligenciáveis**
- **Cenário B: Probabilidade Média; Consequências Graves**
- **Cenário C: Probabilidade Média; Consequências Graves**
- **Cenário D: Probabilidade Baixa; Consequências Muito Graves**
- **Cenário E: Probabilidade Baixa; Consequências Extremamente Graves**

Na redação foi respeitada a lógica narrativa, optando-se pela descrição dinâmica de acontecimentos, em especial quanto às modalidades de protesto e à atuação do dispositivo policial, bem como das potenciais consequências das ações de protesto e das intervenções policiais.

## **5. Análise das Implicações dos Cenários:**

Nesta etapa foram analisadas e elencadas as implicações de cada cenário, tendo em consideração as consequências negativas para Ordem Pública e para a imagem institucional da PSP. Foi possível inferir que os níveis de valoração das consequências obedeceram à seguinte lógica:

- **Consequências Negligenciáveis:** As consequências para a ordem Pública são negligenciáveis e de duração limitada. No entanto, a imagem institucional da PSP pode ser prejudicada pela projeção mediática negativa no que respeita à sua capacidade de prevenir e resolver a materialização

de ações de protesto, ainda que a sua resolução se tenha realizado em tempo útil.

- **Consequências Graves:** A segurança dos manifestantes e do efetivo policial é colocada em causa. As consequências para a ordem Pública são graves e de duração prolongada. A imagem institucional da PSP é muito prejudicada pela projeção mediática negativa no que respeita à sua capacidade de o impedir e resolver a materialização de ações de protesto em tempo útil e pela confrontação entre elementos policiais em serviço e os que se encontram na manifestação.
- **Consequências Muito Graves:** A segurança dos manifestantes e do efetivo policial é colocada em causa. As consequências para a ordem Pública são muito graves e de duração prolongada. A imagem institucional da PSP é bastante prejudicada pela projeção mediática no que respeita ao recurso a meios coercivos, à falta de profissionalismo e unidade na atuação policial, colocando em causa as suas lideranças e a sua capacidade na gestão de futuros eventos de protesto.
- **Consequências Extremamente Graves:** A segurança dos manifestantes, do efetivo policial e da infraestrutura é colocada em causa. As consequências para a ordem Pública são extremamente graves, de proporções históricas e de duração extremamente prolongada. A imagem institucional da PSP é irremediavelmente prejudicada pela projeção mediática no que respeita à sua total incapacidade de impedir a situação e de manter a segurança, ordem e tranquilidade públicas, colocando em causa as suas lideranças, a sua capacidade na gestão de futuros eventos de protesto e, no geral, diminuindo gravemente a legitimidade das Forças e Serviços de Segurança para o cumprimento das suas missões.

Foram ainda efetuado um conjunto de recomendações consideradas pertinentes para efeitos de planeamento e execução, destacando-se os seguintes:

- Assegurar a captação de imagens e som, de forma explícita, no decorrer da manifestação, como meio dissuasor, para fundamentar as decisões e para a identificação dos autores de atos ilícitos;
- Estabelecer as condições para um diálogo e coordenação permanente entre a PSP e os promotores da manifestação;

- Definir previamente as regras de empenhamento para cada diferentes situações de hostilidade;
- Garantir um elevado grau de enquadramento do efetivo policial em serviço durante o protesto;
- Definir a estratégia de comunicação com os OCS, no sentido de esclarecer oportunamente as ações policiais.

#### **6. Seleção e Monitorização de Indicadores:**

Foram identificados alguns indicadores que deveriam ser alvo de monitorização, especialmente pelo Comando territorialmente competente, os quais tinham como finalidade auxiliar na antecipação da evolução do evento, designadamente:

- **Declarações de dirigentes de sindicatos/associações profissionais das FSS:** relação diretamente proporcional entre a radicalização/endurecimento dos discursos e apelos e a probabilidade de, no terreno, surgirem situações geradoras de tensão e/ou confrontação;
- **Grau de adesão:** relação diretamente proporcional entre o grau de adesão e a probabilidade de surgirem situações geradoras de tensão e/ou confrontação;
- **Indumentária dos manifestantes:** quanto maior o número de manifestantes munidos de indumentária própria para ocultar a identidade e/ou com características protetivas (que denota uma predisposição para a prática de actos hostis), maior seria a probabilidade de surgirem situações geradoras de tensão e/ou confrontação;
- **Material simbólico das associações que compõem a CCP:** a ausência ou utilização diminuta deste tipo de material poderia indiciar uma maior predisposição para a prática de atos hostis, suscitando uma possível intenção de impedir/dificultar a identificação de certos atos de protesto com uma dada associação profissional;
- **Relação entre os responsáveis da CCP e os manifestantes:** a existência de um clima de tensão/atrito entre os responsáveis da CCP e os manifestantes poderia indiciar uma ausência da sua capacidade de controlo efetiva de alguns grupos de manifestantes;

- **Comportamentos dos manifestantes:** a existência de manifestantes na posse de armas de fogo e/ou sob a influência do álcool era potenciador do surgimento de situações de risco no decorrer dos protestos.

### **OBSERVAÇÕES:**

- A divulgação dos cenários ocorreu a 26FEV14.
- Foi efetuada pelo DIP uma análise “post-mortem”, com a finalidade de aferir aspetos positivos e negativos e melhorar o processo de geração de cenários, destacando-se o seguinte:
  - Necessidade de avaliar a pertinência de, em futuras gerações de cenários, incluir uma análise do “Ambiente Interno”, no sentido de considerar e explicitar eventuais potencialidades/vulnerabilidades<sup>84</sup>;
  - Pertinência em incluir o “vetor” relacionado com a “duração do protesto”, dado o seu impacto ao nível das opções táticas;
  - A globalidade dos indicadores definidos foi validada como pertinente<sup>85</sup>;
  - A generalidade das recomendações efetuadas revelou-se útil para o sucesso da operação policial;
  - A geração de cenários revelou-se útil para a tomada de decisões e visando o sucesso da operação policial;
  - A geração de cenários deveria ser um recurso mais habitual para o delinear do planeamento de operações policiais de grande envergadura/impacto, auxiliando na definição e implementação oportuna de procedimentos contingentes, visando a máxima adaptabilidade e flexibilidade do dispositivo policial;
  - A geração de cenários, por envolver um conjunto de ações e procedimentos de alguma complexidade e empenhamento de recursos em exclusividade para a sua realização, deveria cingir-se a eventos de elevada complexidade e/ou impacto intra/extra institucional;

---

<sup>84</sup> Estas encontravam-se implicitamente plasmadas na redação dos cenários.

<sup>85</sup> Exceto o indicador relacionado com a ausência de material simbólico utilizado.


- Equacionar a pertinência de conferir autonomia funcional ao dispositivo territorial na aplicação do processo de cenários;
- Necessidade de ser ministrada formação especializada sobre geração de cenários, de modo a viabilizar a sua utilização autónoma pelo dispositivo e a padronização do processo de geração de cenários e respetiva taxonomia.



## ANEXO 1

### AUTORIZAÇÃO PARA CONSULTA DE DOCUMENTOS

**POLÍCIA SEGURANÇA PÚBLICA**  
**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA**  
 DIREÇÃO DE ENSINO  
 SECRETARIA ESCOLAR



Exmo. Senhor  
 Diretor Nacional Adjunto/Unidade Orgânica de  
 Recursos Humanos  
 (Departamento de Formação)  
 DN/PSP - Largo da Penha de França, 1

Sua Referência:  
 Sua Comunicação:  
 Nossa Referência: 187/SECDE/2016  
 Classificador: M/149304  
 Processo: SECDE201600001CCD  
 Data: 2016-04-26  
 Assunto: PEDIDO DE COLABORAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DO  
 CCDP.


1. O Curso de Comando e Direção Policial (CCDP), no seu plano de estudos, aprovado pela Portaria n.º 199/2014, de 3 de outubro, compreende a elaboração de um relatório final conforme o art.º 4.º, n.ºs 2 e 4, da referida portaria, que deverá, obrigatoriamente, incidir sobre um dos temas aprovados por despacho de SEXA o Diretor Nacional da PSP, de 29 de outubro de 2014.

2. Neste sentido, o Comissário M/149304, João Ricardo Dias de Sousa Carvalho, irá realizar o seu relatório final subordinado ao tema "A geração de cenários no planeamento de operações policiais - Uma reflexão metodológica", do qual é Orientador o Prof. Doutor Pedro Borges Graça.

3. Deste modo, solicita-se a V.ª Ex.ª a necessária autorização para o seguinte, junto do DIP/DNPSP:

a) Relativamente à Cimeira OTAN 2010 (19/20NOV10: Briefing de informações e documentação conexa associada à elaboração dos Cenários de Ordem e Segurança Pública e documento interno do DIP/DN intitulado "Relatório CIMEIRA NATO 2010 - Atividades Desenvolvidas pelo DIP";

b) No que concerne à manifestação CGTP - Ponte 25 de Abril e Ponte do Infante (19OUT13: Relatório de informações, n.º de registo 40001333000;



R. 17 de Maio, nº5 1545-040 Lisboa Tel: 213613300 Fax: 213610585 www.psp.pt  
 info@psp.pt

DIREÇÃO NACIONAL DA P.S.P. D.A.G.	Entrada nº 13378 P: 3405
SEÇÃO CLASSE SUPLENTE	Data 28 ABR 2016

28/04/2016

200373  
Página 1/2

c) No que respeita à manifestação CCP - Forças de Segurança (06MAR14: Relatórios de informações n.ºs de registo 6741433000 e 7461433000 e documento interno do DIP/DN intitulado "Post-Mortem Analysis: Cenários de OP-Manifestação CCP 06MAR2014";

d) Quanto ao Curso de Informações Policiais e Prevenção da Criminalidade: Conteúdos formativos da temática "Análise Estratégica";

e) Finalmente, atento o teor da matéria, solicita-se que o Relatório Final a ser elaborado seja objeto de classificação de segurança, solicitando a V.ª Ex.ª que a avaliação respeitante a esta situação seja efetuada junto do DIP/DN.

4. O acesso e consulta de tais documentos tornam-se imprescindíveis para a realização do Relatório Final.

5. Tendo em consideração que se trata de matéria classificada, o Comissário João Carvalho pretende realizar uma análise crítica relativa ao processo metodológico de elaboração de cenários efetuado pelo DIP/DN, comprometendo-se a não mencionar/transcrever qualquer tipo de conteúdo concreto dos cenários elaborados.

6. Mais se informa V.ª Ex.ª que o Comissário João Carvalho se compromete ao dever de confidencialidade e anonimato, relativamente aos dados recolhidos, fora do âmbito do seu trabalho.

O Diretor

Pedro José Lopes Clemente  
Superintendente-Chefe

O Diretor, em substituição

Pedro Alberto Nunes Teixeira  
Superintendente



R. 1.ª de Maio, n.ºs 1549-040 (india) Tel.: 212613900 Fax: 213912595 www.icp.pt  
icp1@icp.pt

1355/3  
Página 2/2